



Jan Misiąg • Wojciech Misiąg
Karolina Palimąka • Jacek Rodzinka • Tomasz Skica

PUBLICZNE WSPARCIE ROLNICTWA I ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

w świetle celów Wspólnej Polityki Rolnej UE
i polskiej polityki rozwoju

**PUBLICZNE WSPARCIE ROLNICTWA
I ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH**

w świetle celów Wspólnej Polityki Rolnej UE
i polskiej polityki rozwoju

Jan Misiąg • Wojciech Misiąg
Karolina Palimąka • Jacek Rodzinka • Tomasz Skica

PUBLICZNE WSPARCIE ROLNICTWA I ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

w świetle celów Wspólnej Polityki Rolnej UE
i polskiej polityki rozwoju

Warszawa-Rzeszów 2022

Recenzent:

dr hab. Jacek Sierak, prof. SGH, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

© Copyright by Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie,
Warszawa-Rzeszów 2022

© Copyright by Oficyna Wydawnicza ASPRA, Warszawa-Rzeszów 2022

ISBN 978-83-66551-22-0

ISBN 978-83-8209-175-5

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej, fotograficznej, komputerowej i in.) wymaga pisemnej zgody Autorów i Wydawców.

Wydawcy:

**WYŻSZA SZKOŁA
INFORMATYKI i ZARZĄDZANIA**
z siedzibą w Rzeszowie

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie

(WSliZ w Rzeszowie)

ul. Sucharskiego 2

35-225 Rzeszów

tel.: 17 866 11 11

fax: 17 866 12 22

e-mail: wsiz@wsiz.edu.pl

wsiz.edu.pl

ksiegarnia.wsiz.pl

Unikatowy Identyfikator Wydawnictwa: 76600



Oficyna Wydawnicza ASPRA

(ASPRA-JR F.H.U.)

ul. Dedala 8/44

03-982 Warszawa

tel./fax: 22 870 03 60

e-mail: oficyna@aspra.pl

www.aspra.pl

Unikatowy Identyfikator Wydawnictwa: 44900

Zdjęcie na okładce: Centrum Edukacji Międzynarodowej WSliZ w Kielnarowej/
Archiwum Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie

Objętość: 16 ark. wyd.

Spis treści

Przedmowa	9
Wstęp	13
ROZDZIAŁ 1. Cele i instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej	17
1.1. Cele	18
1.1.1. Początki WPR	19
1.1.2. Ewolucja	20
1.1.3. WPR w perspektywie finansowej 2014-2020	24
1.1.4. Planowane zmiany	25
1.2. WPR a nowe trendy w polityce UE	28
1.3. Instrumenty	30
1.3.1. Rolnictwo	30
1.3.2. Rozwój obszarów wiejskich	36
1.4. Stan obecny – instrumenty wsparcia	38
Rozdział 2. Wieś i rolnictwo w polskiej polityce rozwoju	45
2.1. Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju	46
2.2. Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030	51
2.3. Środki UE na rolnictwo w Polsce w latach 2021-2027	61
2.4. Inne strategie	68
Rozdział 3. Wieś w Polsce po 2004 roku	73
3.1. Zasięg terytorialny	74
3.2. Zróżnicowanie funkcjonalne	76
3.3. Sytuacja demograficzna	84
3.4. Poziom życia mieszkańców obszarów wiejskich	92
3.4.1. Zagrożenie ubóstwem	93
3.4.2. Zasoby mieszkaniowe	95
3.4.3. Dostęp do usług publicznych	99
3.4.4. Rynek pracy	104

3.5. Infrastruktura	106
3.5.1. Sieć wodociągowa	106
3.5.2. Kanalizacja, oczyszczanie ścieków	107
3.5.3. Sieć gazowa	108
3.5.4. Telefonnia i Internet	108
3.5.5. Sieć drogowa i transport publiczny	110
3.6. Finanse JST na obszarach wiejskich	114
Rozdział 4. Rolnictwo w Polsce po 2004 roku	123
4.1. Struktura agrarna	123
4.2. Pracujący w sektorze rolniczym	128
4.3. Produkcja	130
4.4. Rolnictwo w badaniach FADN	133
4.5. Organizacja instytucjonalnego otoczenia rolnictwa	151
4.6. Rolnictwo ekologiczne	156
4.6.1. Obowiązki gospodarstw ekologicznych	158
4.6.2. Wsparcie dla rolnictwa ekologicznego	159
4.6.3. Rolnictwo ekologiczne w statystyce	160
4.7. Rolnictwo w Polsce na tle innych państw Unii Europejskiej	164
Rozdział 5. Łańcuchy dostaw i jakość żywności	173
5.1. Łańcuchy dostaw dla wybranych rynków rolniczych	175
5.2. Krótki łańcuch dostaw w rolnictwie	182
5.3. Bariery w łańcuchu dostaw w rolnictwie i ich niwelowanie	184
5.4. Grupy producentów	191
5.5. Rola państwa w usprawnieniu dystrybucji produkcji rolnej	194
5.6. Monitorowanie rynków rolnych	199
5.7. Jakość i bezpieczeństwo żywności	202
Rozdział 6. Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa w Polsce	209
6.1. Wsparcie bezpośrednie – mechanizmy krajowe	210
6.1.1. Budżet państwa	211
6.1.2. Wsparcie systemu ubezpieczeń społecznych rolników	213
6.1.3. Wydatki na rolnictwo	217
6.1.4. Inne wydatki budżetu państwa	223
6.1.5. Jednostki samorządu terytorialnego	224
6.2. Wsparcie bezpośrednie – środki Unii Europejskiej	224
6.2.1. Dopłaty bezpośrednie	227
6.2.2. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich	230
6.2.3. Inne środki UE	238
6.3. Pośrednie wsparcie finansowe	241

6.3.1. System podatkowy.....	242
6.3.2. Ubezpieczenia zdrowotne	249
6.3.3. Inne formy wsparcia	251
6.4. Efektywność wsparcia – próba oceny.....	252
6.5. Plany na przyszłość	254
Rozdział 7. Wnioski i rekomendacje.....	257
7.1. Synteza oceny	257
7.2. Rekomendacje.....	259
Aneks statystyczny.....	263
Bibliografia	305
Prawo krajowe	305
Prawo europejskie	308
Statystyczne bazy danych.....	310
Opracowania statystyczne	310
Raporty, analizy i sprawozdania	310
Opracowania naukowe.....	313
Inne.....	316
Spis wykresów.....	321
Spis rysunków	322
Spis tabel.....	323
Tabele w Aneksie statystycznym	327

Przedmowa

Eksperti od wielu lat zwracają uwagę, że rośnie dystans cywilizacyjny między dużymi miastami a tzw. prowincją (małe miasta i wsie). Niestety, fundusze UE nie uruchomiły na odpowiednią skalę pozytywnych zmian.

Młodzież ucieka do dużych ośrodków, a ci, którzy mieszkają na prowincji, są pasywni, coraz bardziej roszczeniowi i dlatego głosują na populistów.

Szacuję, że przy obecnym stanie rzeczy, ok. 30% potencjału kraju nie jest wykorzystywany. Co gorsza, jeśli nie stworzymy dobrej oferty rozwojowej dla wsi i małych miast, to duże miasta będą musiały łożyć coraz większe kwoty na transfery socjalne i w rezultacie utracą konkurencyjność. To doprowadzi je tam, gdzie dzisiaj jest „prowincja”.

Z powyższych przyczyn jesienią 2019 roku opracowałem pierwszą wersję oferty rozwojowej dla prowincji. W następstwie tym zespół prof. W. Misiąga zaczął stosowne prace merytoryczne. Przytoczmy najpierw dane, które budzą zdumienie. Rolnictwo i obszary wiejskie otrzymują rocznie około 50 mld zł wsparcia. Przy czym około 45% pochodzi z budżetu UE, a reszta z krajowych dochodów publicznych. Ponadto rolnicy płacą niższe podatki czy też składki z zakresu ubezpieczeń społecznych i ochrony zdrowia.

W ciągu ponad 16 lat naszego członkostwa w UE na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich zostało przekazane ponad 270 mld zł dotacji unijnych, a tylko od 2014 roku 180 mld zł. Skoro – jak podaje Główny Urząd Statystyczny – mamy w kraju 1,4 mln rolników, to średnio gospodarstwo rolne otrzymało ponad 192 tys. zł. Jednakże, według profesora Jerzego Wilkina, w Polsce mamy 400 tys. prawdziwych rolników, co oznacza 675 tys. zł przypadające na gospodarstwo rolne – w tym też są zawarte kwoty przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich.

Co więcej, 40% „rolników” nic nie produkuje na rynek, a 20% największych gospodarstw otrzymuje ponad 75% dopłat bezpośrednich. Zdaniem prof. J. Wilkina aż 80% biorących dopłaty to jedynie właściciele ziemi, a nie rolnicy.

Według autorów niniejszej monografii rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich wspiera 19 instytucji, które często nie konsultują działań między sobą, a łączne

koszty ich funkcjonowania wynoszą rocznie ok. 4 mld zł, z czego na Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przypada 1,2 mld zł – połowa jej krajowych wydatków.

30% areału rolnego będącego w dyspozycji, głównie dużych przedsiębiorstw rolnych, produkuje ponad 80% żywności. Zatem konsumujemy przede wszystkim żywność przemysłową, która jest źródłem różnych chorób i nie służy ani środowisku, ani klimatowi.

Polacy konsumują przy tym trzy razy więcej mięsa i przetworów (75 kg/osobę/rok) niż zaleca WHO, mają też wiele innych złych nawyków żywieniowych. Według Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) na świecie marnuje się $\frac{1}{3}$ wyprodukowanej żywności. W Polsce, według różnych źródeł i mało przekonującej metodologii, marnujemy rocznie ok. 6-9 mln ton żywności, czyli średnio każdy z nas dziennie marnuje prawie 0,7 kilograma. Jedną z przyczyn jest niewątpliwie kiepska jakość żywności.

Niech dopełnieniem opisu sytuacji będą jeszcze dwa istotne fakty:

- o ile duże miasta walczą z opalaniem węglem, to na prowincji powinno się zaprzestać opalania gumą, plastikiem i innymi odpadami,
- co roku z małych miejscowości emigrują młodzi ludzie o większym potencjale intelektualnym oraz przedsiębiorczy, powiększając deficyt kadr.

Co doprowadziło do takiego ponurego stanu rzeczy? Co można z tym zrobić?

Otóż po upadku komunizmu „prowincja” nie otrzymała żadnej propozycji rozwojowej. Widać przerosło to możliwości i wyobraźnię klasy politycznej. Upraszczając: o ile duże miasta dostały „wędkę”, to reszta kraju „rybę”.

Jak z powyższych danych wynika, dotacje do rolnictwa w sporej części zamieniły się w transfery socjalne, czyli w przysłowiową „rybę”. Co więcej, obecna władza uruchomiła kolejne potężne transfery socjalne (500+ itd.), czyli dołożyła kolejną „rybę”. Tymczasem ryba uzależnia, człowiek staje się pasywny, nie ma pomysłu na własne życie, tylko czeka na kolejne daniny. Ten destrukcyjny proces trwa wiele lat i coraz trudniej będzie znaleźć skuteczne rozwiązanie.

Niemniej jednak uważam, że jest ono realne. Polska może się stać głównym producentem zdrowej żywności w UE i jest to jedna z niewielu szans rozwojowych dla Wschodniej Polski.

Dzisiaj jednak tylko około 3% areału rolnego przeznaczają się na produkcję ekologiczną i ta powierzchnia od 2013 roku spada (z 4,6% do 3%). Tymczasem w Austrii ponad 25% upraw zajmuje rolnictwo ekologiczne, w Estonii 20%, a w Czechach 14%. Tylko że tam dotacje unijne silnie wspierają ten sektor, a w Polsce praktycznie takiej pomocy nie ma.

Tak więc należy konsekwentnie zmienić strukturę dotacyjną, ale również zorganizować obrót produktów rolnych. W Niemczech, Francji czy w Niderlandach ponad 90% produktów rolnych jest sprzedawanych przez giełdy rolne. Dzięki temu rolnik zajmuje się produkcją i nie martwi się o to, kto kupi to, co przeznacza na rynek. Po wtóre, giełdy to miejsca, gdzie można sprawdzić jakość żywności. Powodują także, że maleje różnica pomiędzy ceną skupu od producenta a ceną sprzedaży konsumentowi. Tymczasem w Polsce przez 30 lat nie stworzono systemu skutecznej kontroli jakości żywności, a pośrednicy między producentem a konsumentem przede wszystkim przypominają szarą strefę niż giełdy rolne. To jest efekt także niechęci rolników do organizacji spółdzielczych.

W prezentowanej monografii dokonano oceny aktualnego stanu problemów. Przeprowadzono liczne analizy skuteczności i efektywności wsparcia środkami publicznymi rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Pozwoliły one na sformułowanie konkretnych wniosków i rekomendacji.

Skala wyzwań jest olbrzymia, ale **obecny stan rzeczy jest destrukcyjny dla wszystkich, poza dużymi producentami**. Skuteczne postawienie na produkcję zdrowej żywności jest szansą rozwojową dla polskiej wsi i małych miast.

Na koniec jeszcze dwie uwagi.

1. Obecnie ceny zdrowej żywności są wyraźnie wyższe od żywności przemysłowej m.in. dlatego, że nie liczy się wielu kosztów powstałych przy produkcji przemysłowej. Jeśli się uwzględni negatywny wpływ na zdrowie społeczeństwa, degradację środowiska i utrwalenie złych nawyków żywieniowych, to nie trzeba zmieniać zasad ekonomii, żeby wykazać przewagę produkcji ekologicznej. Czołowi producenci zdrowej żywności dowodzą, że koszty produkcji spadają wraz z rozwojem biologicznych środków ochrony roślin czy też naturalnych metod poprawy kondycji gleby. Z kolei skracanie łańcucha dostaw poprawia jakość żywności, ale też obniża jej cenę.
2. Na tak daleko idącą zmianę potrzebne będą duże środki finansowe. Można wskazać dwa źródła. Po pierwsze, jak zaznaczono powyżej, większość z kwoty 50 mld zł kierowanych na wieś zamienia się w daninę socjalną lub jest źle wykorzystywana. Po drugie, UE uruchamia olbrzymi projekt strategiczny Europejski zielony ład. Będzie on finansował m.in. transformację obecnej produkcji żywności na produkcję ekologiczną.

W kolejnym etapie badań realizowanych przez Instytut Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie pod kierownictwem prof. W. Misiąga skupimy się nad koniecznym planem działań.

dr hab. inż. Tadeusz Pomianek, prof. WSiIZ

Wstęp

Celem poniższego raportu jest dokonanie wstępnej oceny skuteczności i efektywności wsparcia środkami publicznymi rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich oraz oceny możliwości usprawnienia przepływu produktów rolnictwa od producentów do ich odbiorców, w tym w szczególności do przemysłu rolno-spożywczego, do sieci handlowych, do sektora HoReCa oraz do ostatecznych konsumentów. Analizując dostępne dane statystyczne oraz zasady udzielania wsparcia rolnictwu i obszarom wiejskim, próbowaliśmy odpowiedzieć na cztery podstawowe pytania:

1. Czy publiczna pomoc dla rolnictwa przyczynia się – w sposób skuteczny i efektywny – do poprawy konkurencyjności i wydajności polskiego rolnictwa?
2. Czy publiczna pomoc udzielana na zadania związane z rozwojem obszarów wiejskich przyczynia się – w sposób skuteczny i efektywny – do poprawy warunków życia na wsi i do poprawy obsługi rolnictwa?
3. Czy działania państwa związane ze wspieraniem rolnictwa ekologicznego przyczyniają się do zapewnienia konsumentom zdrowej, dobrej jakościowo żywności i do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego Polski?
4. Czy państwo oraz organizacje samorządowe rolników w skuteczny i efektywny sposób wspierają rozwój rynków rolnych i przyczyniają się do usprawnienia obrotu artykułami rolno-spożywczymi?

O wadze zagadnień poruszanych w niniejszym raporcie rozstrzygają zarówno znaczenie rolnictwa jako segmentu gospodarki o decydującym znaczeniu dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju, jak i zrównoważonego rozwoju, rozmiary obszarów wiejskich, obejmujących ponad 90% powierzchni kraju i zamieszkiwanych przez prawie 50% ludności Polski, jak i znaczne rozmiary publicznego wsparcia dla rolnictwa. Od wielu lat sygnalizowane są przy tym istotne wątpliwości co do skuteczności i efektywności tego wsparcia, a jednocześnie znaczna część rolników jest przekonana o niedostatecznym wsparciu rolnictwa i wsi przez państwo.

Taki stan rzeczy ma swoje źródło w specyfice polskiego rolnictwa, której przyczyn szukać należy jeszcze w okresie poprzedzającym polską transformację ustrojową i gospodarczą. Przed rokiem 1989 Polska była jedynym krajem obozu socjalistycznego, w którym zachowana była – w znaczącej skali – prywatna własność ziemi.

Obowiązująca od połowy lat siedemdziesiątych doktryna polskiej polityki wobec wsi i rolnictwa zakładała z jednej strony, iż prywatna własność ziemi jest trwałą cechą polskiego ustroju gospodarczego, a rolnicy powinni być traktowani jako szczególna część szeroko rozumianej klasy robotniczej. Jednocześnie – wykorzystując takie instrumenty, jak upaństwowienie praktycznie całego systemu skupu i arbitralne ustalanie urzędowych cen skupu, ograniczenie powierzchni gospodarstw rolnych, a także drastyczna reglamentacja dostępu do środków produkcji – praktycznie zahamowano możliwości zwiększenia efektywności rolnictwa indywidualnego i jego unowocześniania.

Nastawienie gospodarki na szybki rozwój przemysłu spowodowało ponadto zaniedbanie infrastruktury obszarów wiejskich. Skutkiem takiej polityki był zarówno niedorozwój instytucji obsługi rolnictwa, jak i narastanie dysproporcji w poziomie życia pomiędzy obszarami wiejskimi i dużymi ośrodkami administracyjno-przemysłowymi. Prowadziło to do odpływu ludności do miast i pogarszaniu się struktury demograficznej wsi. W efekcie, w okres transformacji ustrojowej i gospodarczej rolnictwo weszło nieprzygotowane do działania w warunkach gospodarki rynkowej. Decydowała o tym niekorzystna struktura agrarna – rozdrobnione rolnictwo prywatne, cztery miliony hektarów ziemi w posiadaniu upadających państwowych gospodarstw rolnych (PGR), brak nowoczesnych środków produkcji, wreszcie – brak wsparcia w postaci niezbędnej infrastruktury i sieci instytucji obsługi rolnictwa. Mimo dużego wysiłku podjętego po 1989 r. w celu poprawy infrastruktury technicznej wsi (wodociągi, telefonizacja, drogi lokalne), stan tej infrastruktury nadal jest niesatysfakcjonujący.

Do działania w warunkach gospodarki rynkowej nieprzygotowane były również państwowe gospodarstwa rolne (PGR), władające w 1989 r. ok. 20% gruntów rolnych. Spowodowało to szybki upadek tych gospodarstw, poważne problemy społeczne byłych pracowników PGR i ich rodzin oraz trwający do dziś zbyt długi proces zagospodarowania gruntów popegeerowskich.

Sytuacja w rolnictwie wymusiła szybkie stworzenie systemu wsparcia zapobiegającego – przynajmniej częściowo – cywilizacyjnej degradacji wsi. Powstała w ten sposób niezbyt konsekwentnie zbudowana hybryda instrumentów o charakterze socjalnym i instrumentów wspierających – z założenia – postęp techniczny i biologiczny w rolnictwie oraz rozwój obszarów wiejskich. Można wykazać, że system ten był wewnątrznie niespójny. Jego komponenty socjalne osłabiały potencjalnie korzystne skutki stosowania instrumentów mających wspierać produkcję rolniczą i poprawiać konkurencyjność polskich gospodarstw zarówno w konfrontacji z producentami innych dóbr na rynku krajowym, jak i w eksporcie polskich produktów rolnych. Sytuacji nie zmieniło przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, którego skutkiem było dla rolników wyraźne zwiększenie wartości otrzymywanej pomocy publicznej.

Oddzielny problem stanowi jakość produkowanej żywności. Nie wypracowano ani sposobów rzetelnej weryfikacji przestrzegania przez gospodarstwa deklarujące się jako ekologiczne wymagań związanych z deklaracją takiego charakteru produkcji, ani czytelnego i skutecznego systemu wsparcia dla rolników faktycznie gospodarujących w zgodzie z wymogami ekologii i zrównoważonego rozwoju. Do problemów rozwojowych rolnictwa należy też zaliczyć brak sprawnego, a więc mało czasochłonnego i kosztochłonnego systemu transferu produktów rolnych do ich odbiorców. Rozwiązanie tego problemu leży jednak głównie w rękach rolników i ich organizacji.

* * *

Książka składa się z siedmiu rozdziałów. W dwóch pierwszych rozdziałach zostały omówione formalne podstawy publicznego wsparcia rolnictwa w Polsce, wynikające z założeń Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej (rozdział 1) i z ujęcia problematyki rolnictwa i obszarów wiejskich w dokumentach określających polską politykę rozwoju (rozdział 2). Dwa kolejne poświęcone są opisowi aktualnej sytuacji w polskim rolnictwie (rozdział 3) oraz stanowi rozwoju obszarów wiejskich (rozdział 4). W rozdziale 5 – wychodzącym formalnie poza ramy rolnictwa i obszarów wiejskich – została omówiona problematyka łańcuchów dostaw produktów rolnych – od gospodarstw rolnych do ostatecznych konsumentów. W rozdziale 6. opisane zostały instrumenty wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich stosowane obecnie w Polsce – zarówno te finansowane środkami krajowymi, jak i te, które finansowane są środkami z budżetu Unii Europejskiej. Całość zamyka rozdział 7, w którym sformułowaliśmy wnioski z przeprowadzonych badań oraz rekomendacje co do pożądanych zmian w systemie wspierania rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Podkreślić przy tym należy wstępny charakter zarówno wniosków, jak i sformułowanych na ich podstawie rekomendacji. Część z nich opiera się bowiem na hipotezach mających podstawę w zgromadzonych danych i ich analizie, wymagających jednak – naszym zdaniem – bardziej szczegółowych badań.

Wiele problemów obszarów wiejskich ma swe przyczyny w rozwiązaniach leżących poza sferą rolnictwa. Dotyczy to w szczególności takich kwestii jak:

- konstrukcja systemu podatkowego,
- zakres zadań samorządowych i system finansowy jednostek samorządu terytorialnego,
- organizacja i finansowanie służby zdrowia i edukacji,
- ogólna strategia wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

W szczególności zwrócić należy uwagę na takie elementy systemu finansowego państwa jak:

- zasady opodatkowania rolnictwa, w znaczący sposób ograniczające potencjał dochodowy gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, w zbyt małym stopniu rekompensowany przez działanie systemu subwencji ogólnych;
- zasady podziału środków na edukację i ochronę zdrowia, nieuwzględniające albo uwzględniające w niedostatecznym stopniu fakt, iż dla zapewnienia równego dostępu do kluczowych usług publicznych konieczne jest wyższe finansowanie tych usług w regionach nieurbanizowanych;
- zbyt słabe mechanizmy proefektywnościowe w zasadach dostępu do środków unijnych;
- niska sprawność funkcjonowania instytucji o charakterze kontrolnym, w tym – tzw. inspekcji branżowych.

Istotnym problemem okazało się zebranie danych statystycznych pozwalających na ocenę obecnego stanu rolnictwa i obszarów wiejskich, jak i efektywności wykorzystywanych instrumentów wsparcia. Trudne okazało się również zgromadzenie danych obrazujących zależności pomiędzy rozmiarami gospodarstw rolnych i ich efektywnością. Zaskakująco duże są też rozbieżności pomiędzy różnymi źródłami w danych dotyczących nawet tak podstawowych wielkości, jak powierzchnia użytków rolnych czy zatrudnienie w rolnictwie. Zasadnicze prace nad książką zakończyliśmy w pierwszej połowie 2021 roku. Sytuacja wokół rolnictwa i obszarów wiejskich okazała się jednak na tyle dynamiczna, że wymusiła na nas konieczność aktualizacji całego tekstu już po złożeniu książki do druku. „Winna” okazała się zarówno pandemia wirusa COVID-19 i związane z nią zmiany legislacyjne, jak też nowe rozwiązania podatkowe wprowadzane w ramach Polskiego Ładu, rosnące napięcia w relacjach Polski z Unią Europejską powodujące przedłużające się uzgodnienia zasad wspierania Polski środkami unijnymi w nowej perspektywie finansowej 2021-2027, wreszcie – opublikowanie w połowie 2021 roku pierwszych, wstępnych danych o wynikach Powszechnego Spisu Rolnego 2020. Wszystkie te wydarzenia znacząco wpłynęły na stan rolnictwa i obszarów wiejskich, nie odebrały jednak aktualności rekomendacjom sformułowanym w wyniku analizy stanu prawnego i danych statystycznych.

Stan prawny został w wyniku korekty całego tekstu zaktualizowany na dzień 31 października 2021 roku. W danych statystycznych uwzględniliśmy – wszędzie, gdzie było to możliwe – ostateczne dane za rok 2020, a nawet częściowe dane z roku 2021.

Cele i instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej

Wspólna Polityka Rolna (WPR) to przyjęta przez państwa członkowskie Unii Europejskiej i zapisana w *Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, inicjatywa zapewniająca jednolitą politykę w obszarze rolnictwa. Od czasu jej przyjęcia funkcjonowanie i rozwój rynku wewnętrznego produktów rolnych muszą być oparte o wspólne inicjatywy, w ramach ustanowionej wspólnej polityki rolnej¹. Rolnictwo jest branżą, która mimo wątpliwej dochodowości (dochody rolników są o około 40% niższe niż dochody z działalności pozarolniczej²) odgrywa w gospodarce kluczową rolę, zapewniając ludziom zaspokojenie ich podstawowych potrzeb. Działalność rolnicza jest przy tym silnie uzależniona od warunków pogodowych, a reagowanie na sygnały związane z popytem na rynku bez wątpienia wymaga dłuższego czasu niż ma to miejsce w innych obszarach działalności.

Ogłoszenie i wdrożenie na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku Wspólnej Polityki Rolnej było odpowiedzią na powojenne problemy gospodarki Wspólnot Europejskich. Z jednej strony WPR miała zapewnić konsumentom dostateczną ilość żywności po przystępnych cenach, z drugiej – miała przyczynić się do poprawy jakości życia rolników³. Od tego czasu wiele się zmieniło, WPR przeszła zmiany, a obecnie obowiązujące zasady WPR nie odpowiadają potrzebom zróżnicowanego (nie tyle pod względem wytwarzanych produktów, ile pod względem widocznych różnic w strukturze agrarnej państwa członkowskich) rolnictwa Unii Europejskiej⁴. W nowej perspektywie finansowej w ramach WPR państwom

¹ *Wspólna polityka rolna*, Rada Europejska (2020), dostęp online: <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/cap-introduction/> [30.03.2021].

² *WPR w praktyce. Noty Tematyczne o Unii Europejskiej*, Komisja Europejska (2019), dostęp online: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_pl [13.11.2020].

³ *Wspólna polityka rolna w skrócie. Noty Tematyczne o Unii Europejskiej*, Komisja Europejska (2019), dostęp online: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_pl [13.11.2020].

⁴ E. Jakubowska-Lorenz i in. (red.), *Atlas rolny 2019 – dokąd zmierza europejska wspólna polityka rolna*, Fundacja im. Heinricha Bölla w Polsce i Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2019.

członkowskim zapewniono większą swobodę w stosowaniu instrumentów WPR, zwiększając jednocześnie ich odpowiedzialność za efekty WPR. Państwa członkowskie zobowiązano do opracowania i przedłożenia do 1 stycznia 2022 r. tzw. Planów Strategicznych WPR odpowiadających – w ramach ogólnych zasad WPR – potrzebom krajowym (14 grudnia 2021 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia tegoż projektu).

Wśród narzędzi WPR najważniejszą rolę pełnią dopłaty bezpośrednie, w dużej mierze promujące większe pod względem powierzchni gospodarstwa. Dodatkowo coraz większą wagę przypisuje się zmianom klimatu, które wpływają na działalność rolniczą – i odwrotnie, działania podejmowane globalnie w ramach idei zrównoważonego rozwoju czy idei zielonej gospodarki (tzw. *green economy*) nie są bez znaczenia dla zmian wprowadzanych w ramach WPR (strategia Europa 2030, Europejski Zielony Ład czy strategia „Od pola do stołu”). W obecnej sytuacji gospodarczej szansą dla polskiej gospodarki ma być również Krajowy Plan Odbudowy, którego założeniem jest „wzmocnienie odporności gospodarczej i społecznej oraz budowa potencjału polskiej gospodarki na przyszłość”⁵ – ten jednak niewiele miejsca poświęca sektorowi rolnictwa (głównie w kontekście cyfryzacji). Ponadto, tzw. Nowy Polski Ład ogłoszony w maju 2021 r. również budzi poważne zastrzeżenia ekonomistów.

1.1. Cele

Cele szczegółowe WPR zostały określone w art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁶, powtarzającym ustalenia art. 33 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską⁷. Zgodnie z tymi przepisami celami WPR są:

- a) zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;
- b) zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie;

⁵ *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności* (2021), Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa, dostęp online: <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/czym-jest-kpo2> [18.03.2021].

⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47-390.

⁷ Unia Europejska: Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 37-331.

- c) stabilizacja rynków;
- d) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw;
- e) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów”.

Niezależnie od przepisów dotyczących polityki rolnej funkcjonują inne postanowienia TFUE, określające cele mające charakter ogólny, obejmujący wszystkie dziedziny i działania Unii, w tym również sektora rolnictwa. Są to w szczególności cele dotyczące:

- wspierania wysokiego poziomu zatrudnienia (art. 9 TFUE),
- ochrony środowiska w celu wspierania zrównoważonego rozwoju (art. 11 TFUE),
- ochrony konsumentów (art. 12 TFUE),
- wymagań w zakresie dobrostanu zwierząt (art. 13 TFUE),
- ochrony zdrowia publicznego (art. 168 ust. 1 TFUE),
- wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (art. 174-178 TFUE).

Wraz ze zmieniającym się otoczeniem gospodarczym modyfikacji ulegały cele WPR – na początkowym etapie uwagę skierowano na produktywność gospodarstw rolnych, co gdy zostało osiągnięte, zaczęło sprawiać problemy. Nadprodukcja w obszarze rolnictwa, nierównomierna dystrybucja korzyści (względem wielkości gospodarstw), degradacja środowiska naturalnego, to tylko niektóre ze skutków prowadzonej wówczas wspólnej polityki rolnej, które wymusiły modyfikację założeń WPR. Interwencjonizm w rolnictwie jest wyraźnie zauważalny, a jego całkowity brak – zupełnie niewyobrażalny, szczególnie gdy Wspólna Polityka Rolna stoi przed potężnym wyzwaniem jakim jest potrzeba zorientowanej rynkowo i zintegrowanej ze środowiskiem produkcji rolnej, połączone z jednoczesnym rozwojem obszarów wiejskich.

1.1.1. Początki WPR

WPR to najstarsza polityka, w której tworzeniu wzięły udział wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej, traktując produkcję rolną i rolnictwo, jako szczególną dziedzinę gospodarki. Prace nad założeniami i zasadami WPR trwały od 1957 roku, ostatecznie zostały przyjęte Traktatem o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z 1962 roku (Traktacie Rzymskim), w którym zasadom polityki rolnej EWG poświęcono osobny rozdział dokumentu. WPR to swego rodzaju partnerstwo między sektorem rolnym a społeczeństwem, bardziej zaś osobowo – między rolnikami a Europą.

Wspólna Polityka Rolna została oparta na trzech nadrzędnych zasadach:

- **zasadzie wspólnego rynku**, zakładającej swobodny przepływ towarów, jednolity system instytucjonalny, stosowanie jednolitych cen interwencyjnych, a także jednakowe zasady konkurencji;

- **zasadzie preferowania Wspólnoty w zaopatrzeniu rynku wewnętrznego**, mającej chronić rynek przed tańszymi produktami z importu;
- **zasadzie solidarności finansowej**, zapewniającej udział wszystkich państw członkowskich w finansowaniu WPR, bez względu na znaczenie rolnictwa w każdym z tych krajów⁸.

Zgodnie z przyjętymi zasadami, wszystkie kraje członkowskie UE zrezygnowały z części swojej niezależności w zakresie sprawowanej polityki rolnej na rzecz rozwiązań proponowanych przez Wspólnotę⁹. Warto w tym miejscu wskazać, że ustalenia dotyczące zasad i podstawowych celów, na których opiera się WPR, obowiązują do dziś, gdyż zostały wpisane do Traktatu Lizbońskiego w niezmienionej formie, jednakże od tamtego czasu zmianie uległy nastroje i oczekiwania społeczne, jak również powiązane z nimi, wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania gospodarcze.

Początkowe założenia dotyczące prowadzenia Wspólnej Polityki Rolnej obejmowały wzrost produktywności i poprawy wydajności gospodarstw rolnych z uwagi na powojenne problemy z dostępem do żywności, a co za tym idzie umożliwieniu konsumentom dostępu do taniej żywności w całej Wspólnocie. Przez dekady podstawowe cele WPR nie zostały zmienione, lecz z upływem lat zmieniały swoje znaczenie, polityka przybierała różne formy, modyfikowano instrumenty i jej szczegółowe założenia.

1.1.2. Ewolucja

Od momentu jej wprowadzenia, WPR przeszła istotną ewolucję, rozszerzając pierwotne cele o nowe obszary. W pierwszych etapach ewolucji WPR dużą uwagę poświęcono produktywności oraz konkurencyjności rolnictwa (w tym ochrony rynku EWG przed konkurencją zewnętrzną), później uwagę skierowano na jakość produkcji rolniczej, na przełomie stuleci zaś uwzględniono również szereg działań promujących przestrzeganie w rolnictwie zasad zrównoważonego rozwój. Początek XXI wieku przyniósł działania zmierzające do wzmocnienia konkurencyjności sektora, promowanie innowacji, zrównoważonego rolnictwa, wzrostu gospodarczego na terenach wiejskich, a także pomoc finansową w kierunku efektywnego użytkowania gruntów¹⁰.

⁸ Poczta W., Sadowski A., Czubak W., Matyka M., Drygas M., Skórnicki H., *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 roku*, Krajowa Rada Izb Rolniczych, Warszawa 2017.

⁹ F. Tomczak, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2009, s. 8.

¹⁰ *Wspólna polityka rolna w skrócie*, wyd. cyt.

W początkowym okresie funkcjonowania WPR dużą uwagę zwracano na wzrost produktywności rynku rolnego, jednakże dwie dekady obowiązywania WPR doprowadziły do sytuacji nadmiaru produkcji – gospodarka EWG stała się na tyle wydajna, że produkowała więcej, niż było potrzebne. Ponadto, w wyniku prowadzonych działań pogłębiły się różnice między gospodarstwami rolnymi i negatywny wpływ rolnictwa na środowisko. Sygnały płynące z rynku rolnego w latach osiemdziesiątych XX wieku warunkowały konieczność wprowadzenia reform, szczególnie w kontekście zwiększonej podaży i konieczności dostosowania się do potrzeb rynku.

Do największych reform WPR zalicza się tzw. reformę Mc Sharry’ego prowadzoną w latach 1992-1996. Reforma ta, zakładająca przejrzystość i skuteczność przekazywanego wsparcia (wsparcie cenowe zastąpiono wsparciem bezpośrednim), została wprowadzona z uwagi na konieczność zmian w kontekście redukcji subsydiowanego eksportu i zmniejszeniu cen interwencyjnych podstawowych produktów takich, jak zboża czy wołowina¹¹. Wprowadzono płatności bezpośrednie, które miały m.in. rekompensować rolnikom straty wynikłe z obniżek cen produktów rolnych. Rozpoczęto działania zachęcające rolników do zachowań sprzyjających ochronie środowiska. Reforma McSharry’ego przewartościowała politykę z promującej całą produkcję na produkcję uwzględniającą potrzeby rynku.

Kolejna znacząca reforma, tzw. Agenda 2000 (z 1999 r.), podkreślała wielofunkcyjność i konkurencyjność rolnictwa na obszarze UE, a także zwracała uwagę na tzw. zrównoważoność (*sustainability*). Pakiet reform Agenda 2000 rozszerzył charakter celów szczegółowych, koncentrując się na konkurencyjności rolnictwa na rynku wewnątrz Wspólnoty, jak również poza nią, poprzez podnoszenie ogólnych wymagań wobec produkcji w aspekcie jakościowym¹². Zwrócono uwagę na bezpieczeństwo żywnościowe, dobrostan zwierząt i jakość żywności, działania sprzyjające zrównoważonemu rozwojowi obszarów wiejskich, jak również uproszczenie mechanizmów administracji w ramach WPR¹³. Od tego czasu formalnie koncentrowano się nie tylko na produkcji, ale również na wspieraniu obszarów wiejskich, oddzielając dwa filary finansowania WPR – pierwszy wspierający dochody rolników, drugi – działania na rzecz wsi.

¹¹ Raport specjalny NBS 2018: *Ewolucja mechanizmów wsparcia rolnictwa i budżet WPR na lata 2021-2027*, NBS 2018/06, aleBank.pl, dostęp online: <https://alebank.pl/raport-specjalny-nbs-2018-ewolucja-mechanizmow-wsparcia-rolnictwa-i-budzet-wpr-na-lata-2021-2027/> [13.11.2020].

¹² M. Adamowicz, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej i jej perspektywy na drugą dekadę XXI wieku* [w:] D. Kopycińska (red.), *Polityka Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 28.

¹³ Tamże.

Wprowadzoną w 2003 roku reformą Fischlera¹⁴, nazywaną też reformą luksemburską, zmodyfikowano założenia pierwszego filaru WPR dotyczące głównie kwestii płatności bezpośrednich, w tym oddzieleniu ich wielkości od rozmiaru produkcji w większości sektorów produkcyjnych. Głównym powodem takich zmian było zwiększenie swobody rolników w zakresie dostosowywania produkcji do popytu na rynku, przy równoczesnym zachowaniu rygorów dotyczących ochrony środowiska czy dobrostanu zwierząt, warunkujących otrzymanie płatności¹⁵.

W listopadzie 2007 roku zainicjowano tzw. przegląd zdrowotny WPR (*The CAP Health Check*), którego celem była ocena zmian, jakie miały miejsce w okresie funkcjonowania WPR i na tej podstawie wypracowanie kierunków jej rozwoju. W wyniku przeprowadzonych badań Komisja Europejska podtrzymała dotychczas wprowadzane zmiany. W 2013 roku podjęto działania, które miały na celu wzmocnienie konkurencyjności sektora, jak również promocję innowacyjności oraz rolnictwa zrównoważonego. Płatności bezpośrednie uzależniono od aktywności rolników w kierunku ekologicznych działań, w tym również tzw. zazielenienia (tj. praktyki rolników korzystne dla klimatu/środowiska)¹⁶. Właśnie w odpowiedzi na zmieniające się warunki gospodarcze, potrzeby obywateli, a także zwracanie coraz większej uwagi na zmiany klimatyczne, wprowadzono dodatkowo cele dotyczące:

- rentownej produkcji żywności, z akcentem na dochód z działalności rolniczej, wydajność rolnictwa i stabilność cen;
- zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi i działań na rzecz klimatu, z akcentem na emisję gazów cieplarnianych, różnorodność biologiczną, gleby i wodę;
- zrównoważonego rozwoju terytorialnego, z akcentem na rozwój obszarów wiejskich, wzrost gospodarczy i kwestię ubóstwa na obszarach wiejskich¹⁷.

Z każdą modyfikacją celów i zasad WPR płatności bezpośrednie miały coraz bardziej przyczyniać się do zwalczania przyczyn oraz skutków zmian klimatu, dlatego też wszyscy rolnicy, którzy starali się o dofinansowanie, musieli przestrzegać wskazanych przez organy UE norm środowiskowych. W nowej perspektywie finansowej, obejmującej dla WPR – z uwagi na dwuletni okres przejściowy¹⁸ – lata 2023-2027

¹⁴ Tamże.

¹⁵ *Na czym polega WPR: płatności bezpośrednie dla rolników w latach 2015-2020*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2017, s. 2.

¹⁶ *Raport specjalny NBS 2018...*

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz. Urz. UE L z 20.12.2013, s. 549-607.

¹⁸ Por. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2220 z dnia 23 grudnia 2020 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu

roku zakłada się zorientowanie wsparcia z funduszy finansujących przedsięwzięcia WPR na:

- wspieranie inteligentnego, odpornego i zróżnicowanego sektora rolnictwa przy zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego,
- zwiększenie troski o środowisko oraz intensyfikację działań w dziedzinie klimatu, aby przyczynić się do realizacji unijnych celów związanych ze środowiskiem i klimatem,
- umacnianie struktury społeczno-ekonomicznej obszarów wiejskich rentowności i dochodów gospodarstw rolnych, zrównoważony rozwój obszarów wiejskich,

a ponadto na wspieranie wiedzy, innowacji i cyfryzacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich i zachęcanie do ich wykorzystywania¹⁹. Reforma WPR po 2023 roku zakłada większą odpowiedzialność państw członkowskich – nie tylko w obszarze doboru interwencji dostępnych w ramach Planu Strategicznego dla WPR (przygotowanego przez każde państwo indywidualnie), ale przede wszystkim określenia rezultatów (i wskaźników służących do oceny tych rezultatów) do osiągnięcia w ramach realizowanych interwencji, ich monitorowania i kontroli. Nowa Wspólna Polityka Rolna ma być bardziej dostosowana do sytuacji każdego z państw UE.

Powyższa charakterystyka wskazuje, jak bardzo dynamiczną jest polityka prowadzona w ramach WPR. Z jednej strony wprowadzane zmiany dyktowane były i są zmieniającymi się priorytetami w perspektywie globalnej (warunki gospodarcze, zmiany klimatyczne), z drugiej zaś – konsekwencją podejmowanych działań w ramach teże polityki na przestrzeni lat (doprowadzenie do celowej nadprodukcji z uwagi na nieograniczone gwarancje skupu, degradacja gleb, promowanie większych gospodarstw).

Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) w latach 2021 i 2022 oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do zasobów i stosowania w latach 2021 i 2022 oraz rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do zasobów i rozdziału takiego wsparcia na lata 2021 i 2022, Dz. Urz. UE L 437 z 28.12.2020, str. 1-29.

¹⁹ Por. art. 5 projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013, Komisja Europejska, COM(2018) 0392 final z 1.6.2018.

1.1.3. WPR w perspektywie finansowej 2014-2020

Do 2013 roku WPR poszerzyła swój zakres oddziaływania z rolnictwa na szeroko rozumiany rozwój obszarów wiejskich, kolejnymi zaś reformami przeszła od wsparcia cen do wspierania dochodów²⁰. Zadaniem zreformowanej WPR realizowanej po 2013 roku było przystosowanie polityki do nowych wyzwań, przed jakimi stało europejskie rolnictwo. Głównym zamiarem prowadzonej polityki było niezmiennie zapewnienie rentowności produkcji żywności i ciągłości jej dostaw, mając na uwadze kwestie związane z bezpieczeństwem żywności, gospodarke wiejską, zdrowiem i dobrostanem zwierząt czy problemami społecznymi i środowiskowymi²¹.

Założenia WPR w perspektywie finansowej 2014-2020 kładły również nacisk na innowacyjność produkcji rolnej. Perspektywa finansowa 2014-2020 zakładała przede wszystkim promowanie bezpiecznych dla środowiska praktyk rolnych, np. dywersyfikację upraw, utrzymanie minimalnego obszaru trwałych użytków rolnych, redukcję największych różnic w poziomach wsparcia dochodu dla rolników w UE poprzez sprawiedliwe rozdysponowanie kwot wsparcia, jak również zmniejszenie wsparcia powyżej pewnej kwoty dla największych gospodarstw.

Tym, co odróżnia perspektywę finansową 2014-2020 od poprzednich jest wydzielenie finansowego wsparcia dla rolnictwa ekologicznego jako zupełnie osobnego działania. Przy zachowaniu dotychczasowej struktury dwóch filarów płatności, w nowej perspektywie finansowej uwagę zwrócono na mniejsze gospodarstwa rolne, wsparcie dochodu skierowano na najbardziej potrzebujących rolników, uwagę poświęcono młodym (z uwagi na promowanie wymiany pokoleniowej), z sektorów o niskich dochodach oraz na obszary o niekorzystnych dla rolnictwa warunkach naturalnych.

Reforma weszła w życie początkiem 2014 roku, jednak spora część zmian obowiązywała dopiero od 2015 roku, dzięki takim założeniom państwa członkowskie mogły stopniowo dostosować działania w swoich krajach, w tym przeprowadzić odpowiednie kampanie informacyjne. Zmiany w I filarze WPR dotyczyły przede wszystkim kwestii związanych ze sposobem wyrównania (tzw. konwergencji) płatności bezpośrednich w przeliczeniu na jeden hektar pomiędzy państwami UE. Po zmianach wsparcie finansowe kierowane było do rolników, aktywnych zawodowo, otrzymanie zaś płatności zostało uzależnione od spełniania wymogów dotyczących

²⁰ M. Parlińska, M. Wielechowski, *Założenia Wspólnej Polityki Rolnej w perspektywie finansowej 2014-2020*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2016, t. 16 (XXI), z. 1, s. 181.

²¹ *Reforma wspólnej polityki rolnej po 2013 roku*, dostęp online: www.consilium.europa.eu/pl/policies/cap-reform/ [21.02.2021].

środowiska. Państwa UE otrzymały ponadto możliwość przesuwania określonej części środków między filarami. Wprowadzono nowy system płatności, w którym wyróżniono:

- jednolity dla całej Wspólnoty system obowiązkowy, obejmujący m.in. płatności podstawowe, tzw. płatności za zazielenianie i płatności dla młodych rolników,
- system dobrowolny, kształtowany przez poszczególne państwa członkowskie i obejmujący m.in. płatności dla gospodarstw położonych na obszarach z naturalnymi utrudnieniami²².

1.1.4. Planowane zmiany

Zmiany w ramach realizowanej Wspólnej Polityki Rolnej są nieuniknione. Aktualny kształt polityki w obszarze systemu płatności jest nieefektywny, środki dystrybuowane są nierównomiernie, ponadto nie odpowiada on w pełni realnym potrzebom²³. Funkcjonujący w ostatniej perspektywie finansowej system przyznawania funduszy uzależnił wysokość dopłaty od liczby posiadanych hektarów, a to w efekcie prowadzi do sytuacji, w której blisko trzy czwarte wielkości wsparcia trafia do 20% największych gospodarstw rolnych, co ogranicza wsparcie dla mniejszych, lokalnych rolników²⁴. Naukowcy jednego z najbardziej wpływowych *think tanków* w Europie – RISE Foundation, opracowali raport, w którym wskazują na słabe ukierunkowanie funduszy na rozwiązanie wyzwań stojących przed gospodarką Europy i świata w obszarze środowiskowym, jak również zarządzania ryzykiem²⁵. Zdaniem autorów raportu obecna polityka nie doprowadziła do powstania rentownych gospodarstw, które w zrównoważony sposób użytkowałyby europejskie zasoby na terenach wiejskich i były wystarczająco przygotowane do wyzwań nie tak odległej przyszłości, szczególnie w kontekście zmian klimatycznych²⁶.

Z perspektywy Polski płatności realizowane w ramach WPR przyczyniły się do poprawy jakości życia rolników i osób mieszkających na wsi, modernizacji gospodarstw rolnych, sprowokowały konieczność wprowadzenia przepisów dotyczących środowiska. Pomimo tego, zarówno w Polsce, jak i w pozostałych krajach członkowskich uwagę kieruje się jednak na niedoskonały system ochrony środowiska i realizacji innych ważnych społecznie celów. Dużo kontrowersji wzbudza polityka wspierania dużych, uprzemysłowionych gospodarstw rolnych, gdy istnieje wiele

²² M. Parlińska, M. Wielechowski, dz. cyt., s. 183-184.

²³ Por. *Research for Agri Committee – CAP Reform Post 2020 – Challenges for Agriculture: Workshop documentation*, European Parliament, Brussels 2016.

²⁴ E. Jakubowska-Lorenz i in. (red.), dz. cyt.

²⁵ A. Buckwell, A. Matthews, D. Baldock, E. Mathijs, *CAP: Thinking out of the Box. Further modernization of the CAP – why, what and how?* The RISE Foundation, Brussels 2017, s. 7.

²⁶ Tamże, s. 13.

dowodów na proekologiczne działania mniejszych gospodarstw, które w obecnie obowiązującym schemacie zostają niedofinansowane²⁷.

Jak wskazują eksperci OECD, pomimo istotnych zmian wprowadzonych w 2019 roku, reformy polityczne związane z rolnictwem przez ostatnie kilka lat utknęły w martwym punkcie²⁸. Obecny kształt polityki rolnej nie pozwala na wypełnienie międzynarodowych celów związanych ze zrównoważonym rozwojem, do których realizacji zobowiązała się również Unia Europejska, nie pomaga w tym również sytuacja związana z COVID-19 i decyzje podejmowane przez decydentów w poszczególnych państwach – również poza UE. Należy podkreślać, że rolnictwo nie wiąże się tylko i wyłącznie z produkcją żywności, a celem WPR jest realizacja takich celów jak wzrost zatrudnienia, wzrost gospodarczy w sektorze rolno-spożywczym, a także działania w dziedzinie klimatu poprzez zapewnienie zrównoważonego charakteru rolnictwa²⁹. Wspieranie inwestycji w gospodarstwach rolnych wpływa nie tylko na sam sektor rolno-spożywczy, ale całą gospodarkę UE, gdyż sektor spożywczy jest głównym pracodawcą w UE, a podobne znaczenie ma handel produktami rolno-spożywczymi³⁰. Zmiany WPR muszą uwzględniać również zobowiązania, jakie podjęto w celu realizacji globalnych celów zrównoważonego rozwoju przyjętych przez ONZ w 2015 r.³¹

Jak wcześniej wspomniano, wraz z reformą WPR po 2023 roku państwa członkowskie otrzymują większą decyzyjność w procesie planowania i realizacji działań przewidzianych przez WPR, co równocześnie skutkuje ich większą odpowiedzialnością.

Każde państwo członkowskie jest zobowiązane do przedstawienia dokumentu nazywanego Planem Strategicznym dla WPR, który obejmuje instrumenty I i II filaru WPR – niezmiennie dotyczące płatności bezpośrednich i działań sektorowych w zakresie rynków rolnych, a także wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Działanie to oznacza większą niż dotychczas odpowiedzialność państw członkowskich nie tylko w kontekście określenia warunków dostępu do różnych form wsparcia, ale przede wszystkim określenia rezultatów do osiągnięcia, a także zaprojektowania systemu ciągłego monitoringu i kontroli procesu wdrażania WPR. Oznacza to, że państwa członkowskie przy odpowiedniej argumentacji będą miały większą swobodę

²⁷ E. Jakubowska-Lorenz i in. (red.), dz. cyt.

²⁸ *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2020*, OECD Publishing, Paris 2020, s. 21.

²⁹ *Na czym polega WPR. Płatności...*, s. 12.

³⁰ Tamże, s. 12.

³¹ *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, rezolucja nr 70/1, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r. (tekst w języku polskim dostępny na stronie internetowej Ośrodka Informacji ONZ w Warszawie): http://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf [21.02.2020].

w dostosowaniu doboru i konstrukcji instrumentów finansowych WPR do specyficznych warunków każdego państwa członkowskiego.

Przyszłość WPR opiera się na dziewięciu kluczowych celach, zaproponowanych przez Komisję Europejską, które obejmują nie tylko sprawy środowiskowe i gospodarcze, ale również sprawy społeczne. W nowej perspektywie 2021-2027 WPR będzie koncentrować się na następujących celach, wokół których mają zostać opracowane plany strategiczne WPR:

- a) wspieranie godziwych dochodów gospodarstw rolnych i odporności w całej Unii w celu wzmocnienia bezpieczeństwa żywnościowego;
- b) zwiększenie zorientowania na rynek i poprawa konkurencyjności, w tym większe ukierunkowanie na badania naukowe, technologię i cyfryzację;
- c) poprawa pozycji rolników w łańcuchu wartości;
- d) przyczynianie się do łagodzenia skutków zmian klimatu i przystosowywania się do nich, a także do zrównoważonej produkcji energii;
- e) wspieranie zrównoważonego rozwoju i wydajnego gospodarowania zasobami naturalnymi, takimi jak woda, gleba i powietrze;
- f) przyczynianie się do ochrony różnorodności biologicznej, wzmocnianie usług ekosystemowych oraz ochrona siedlisk i krajobrazu;
- g) przyciąganie młodych rolników i ułatwianie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich;
- h) promowanie zatrudnienia, wzrostu, włączenia społecznego i rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich, w tym biogospodarki i zrównoważonego leśnictwa;
- i) poprawa reakcji na potrzeby społeczne dotyczące żywności i zdrowia, w tym bezpiecznej, bogatej w składniki odżywcze i zrównoważonej żywności, jak też dobrostanu zwierząt³².

Wśród najważniejszych wyzwań stojących przed rolnictwem należą nieuczciwe praktyki handlowe w łańcuchu dostaw, zmiany klimatyczne, a także wyżej wspomniana rola płatności powiązanych z produkcją³³. Czynności podjęte przez Parlament Europejski w 2017 roku zakładają reformę WPR w zakresie usprawniania dotychczasowych mechanizmów. Z dokumentów informacyjnych UE wynika, że zmiany te zostały podyktowane zmianami geopolitycznymi, a realizowany

³² Wniosek – 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 Rolniczego 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, s. 45.

³³ A. Massot, *W kierunku wspólnej polityki rolnej po 2020 r.*, Parlament Europejski (02.2020), dostęp online: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_3.2.9.pdf [28.04.2021].

dotychczas model WPR o charakterze nakazowym, opierający się na rygorystycznych kontrolach i karach się nie sprawdził.

Podobne doświadczenia wiążą się ze stosowaniem ogólnych lub uniwersalnych podejść w warunkach zauważalnego zróżnicowania, tak pod względem warunków klimatycznych, jak również rolniczych na terenie UE. Stąd właśnie podjęte kroki w kierunku ustalania sposobu realizacji celów indywidualnie przez państwa członkowskie, w którym to poszczególne kraje stają się odpowiedzialne za dostosowanie interwencji WPR do lokalnych warunków (mając równocześnie na uwadze przyjęte cele WPR). Przy realizacji celów zdaniem Komisji Europejskiej pod uwagę należy brać nowy kontekst nie tylko gospodarczy, klimatyczny, środowiskowy czy społeczny, ale również technologiczny, przemysłowy oraz polityczny. Nowa WPR ma być bardziej ekologiczna, sprawiedliwa oraz prostsza – bez nadmiernych obciążeń administracyjnych dla państw i samych rolników³⁴.

Nowa perspektywa finansowa zakłada większą swobodę państw członkowskich w podejmowaniu działań dotyczących realizacji WPR, przy równoczesnym skierowaniu uwagi na zalecenia Komisji Europejskiej dotyczących celów przyszłej WPR w kontekście gospodarczym, środowiskowym oraz społecznym, a także określenie rezultatów, które będą musiały zostać osiągnięte w ramach realizowanej polityki. Z uwagi na sytuację pandemiczną, pod koniec 2020 roku podjęto decyzję, na podstawie której lata 2021-2022 w ramach nowej perspektywy uznano, jako okres przejściowy, tym samym zastosowanie ma większość przepisów WPR obowiązującym w minionej perspektywie. Przepisy przejściowe wydłużają PROW 2014-2020 o dwa lata, a także włączają środki pochodzące z Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy do budżetu Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Równocześnie jednak w poszczególnych krajach członkowskich trwają prace legislacyjne nad przyjęciem ich planów strategicznych dla Wspólnej Polityki Rolnej. Początkiem grudnia 2021 r. Parlament Europejski i Rada UE rozpoczęła działania mające wpływ na nową perspektywę obowiązującą od 1 stycznia 2023 r., m.in. w kierunku ustanowienia przepisów dotyczących wsparcia planów strategicznych.

1.2. WPR a nowe trendy w polityce UE

Nowe wyzwania, przed którymi stoi Wspólna Polityka Rolna i Europa, to przede wszystkim postępujące zmiany klimatyczne, kurczące się zasoby naturalne, zagrożenia związane z energią odnawialną, gospodarką wodną, różnorodnością

³⁴ *Przyszłość wspólnej polityki rolnej po 2020 roku*, dostęp online: www.consilium.europa.eu/pl/policies/cap-future-2020/ [22.11.2020].

biologiczną, jak również innowacji w powyższych obszarach. Od samego początku funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej, najłabszym punktem polityki rolnej jest brak integracji celów ekonomicznych (produkcja, zatrudnienie) ze środowiskowymi. Działania WPR nastawione były na efektywność produkcji rolnej oraz zapewnienie dochodu producentom (rolnikom), a konsekwencją zwiększonych dotacji była degradacja środowiska³⁵. W obecnej perspektywie budżetowej w ramach polityki rolnej więcej uwagi niż we wcześniejszych latach kieruje się w stronę efektywności oraz realizacji celów, wśród których uwzględniono m.in. dbanie o środowisko, przywrócenie równowagi w łańcuchu żywnościowym, zachowanie krajobrazu i różnorodności biologicznej, jak również uwzględnianie innowacji cyfrowych ułatwiających pracę rolnikom³⁶.

Europa, jak i świat mierzą się z wyzwaniem, jakim jest przeciwdziałanie nagłym zmianom klimatycznym, dlatego coraz większy nacisk kładzie się na realizację celów zrównoważonego rozwoju – które dotyczą wszystkich sektorów gospodarki. Idea zrównoważonego rozwoju pozwala na zaspokajanie potrzeb obecnego pokolenia z uwzględnieniem potrzeb przyszłych pokoleń. Na uwagę zasługuje fakt, że Europa jest liderem we wprowadzanych zmianach w tym zakresie, a Strategia Europa 2030 zakłada realizację celów zrównoważonego rozwoju do 2030 roku. W ostatnich latach w UE podjęto działania mające na celu realizację założeń wspomnianej strategii. W grudniu 2019 roku opublikowano założenia Europejskiego Zielonego Ładu – strategii, której głównym celem jest przemodelowanie gospodarki, redukcja emisji gazów cieplarnianych i działania zmierzające do tzw. neutralności klimatycznej według realistycznych kroków. Ponadto, w maju 2020 roku przyjęto strategię „Od pola do stołu”, której głównym celem jest zmniejszenie negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko, gwarancja bezpieczeństwa żywnościowego, zmniejszenie zużycia pestycydów, nawozów sztucznych, a także zwiększenie udziału rolnictwa ekologicznego w całej produkcji rolnej³⁷. Do osiągnięcia założonych celów niezbędne są jednak inwestycje i w tym miejscu rolę przejmują narzędzia WPR.

³⁵ M.A. Król, (2013). *Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej – zagadnienia prawne*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2013, nr10(59), s. 408.

³⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności, COM(2017) 713 final, s. 11.

³⁷ I. Zygunt, *Europejski zielony ład w pięciu punktach*, „Zielone Wiadomości” z 30 sierpnia 2020 r., dostęp online: <https://zielonewiadomosci.pl/tematy/zielony-lad/europejski-zielony-lad-w-pieciu-punktach/> [6.12.2020]

1.3. Instrumenty

Obecnie obowiązujący mechanizm WPR opiera się na dwóch filarach. Oznacza to, że wśród narzędzi wykorzystywanych do realizacji celów przypisanych WPR znajdują się instrumenty finansowe skierowane dwutorowo – jako płatności bezpośrednie (obecnie tzw. I filar WPR) i w ramach funduszy finansujących rozwój obszarów wiejskich (II filar WPR).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie wskazuje na konieczność osiągnięcia wszystkich wymienionych w ramach WPR celów równocześnie, dlatego też decyzje dotyczące instrumentów i zasięgu reform mają charakter uznaniowy, należący do instytucji prawodawczych UE, według priorytetów ustalonych przez instytucje europejskie na dany okres finansowania³⁸.

1.3.1. Rolnictwo

W początkowych fazach WPR charakteryzowały instrumenty mające na celu regulację rynku rolnego³⁹. Rolnikom oferowano subsydia eksportowe oraz ceny gwarantowane, ponadto pomoc finansowa przeznaczana była na inwestycje, które wspierały proces restrukturyzacji rolnictwa. Wprowadzono również cła i inne instrumenty ograniczające import spoza Wspólnoty, a także ustalono zasady dotyczące rynków rolnych, m.in. zbóż, wieprzowiny i mleka oraz wspólne ceny na zdecydowaną większość produktów rolnych⁴⁰. Ceny interwencyjne oraz kwoty produkcyjne miały przyczynić się do zwiększenia produkcji produktów rolnych na wspólnym rynku rolnym po okresie wojennym, w konsekwencji doprowadziły jednak do produkcji nadwyżek (z uwagi na gwarancję cen skupu) i konieczności uzależnienia uzyskania rekompensat za straty spowodowane obniżeniem cen interwencyjnych, od zmniejszenia powierzchni upraw lub obniżenia intensywności produkcji zwierzęcej⁴¹.

Reforma McSharrego wprowadziła instrumenty towarzyszące mające wspierać działania chroniące środowisko naturalne (rozszerzenie WPR o sprawy ochrony środowiska naturalnego), zalesianie gruntów rolnych (rozwój leśnictwa), jak również dotyczące wcześniejszej emerytury rolników (przyspieszenie wymiany pokoleń)⁴². Z kolei, w ramach Agendy 2000 wprowadzono dodatkowe instrumenty wsparcia rolnictwa,

³⁸ A. Massot, *Wspólna polityka rolna (WPR) a traktat*, Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej (2021), dostęp online: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_3.2.1.pdf, s. 21 [30.03.2021].

³⁹ M. Adamowicz, *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej i jej perspektywy na drugą dekadę XXI wieku*, [w:] D. Kopycińska (red.), dz. cyt., s. 26.

⁴⁰ *Raport specjalny NBS 2018...*

⁴¹ Tamże.

⁴² M. Adamowicz, *Ewolucja...*, s. 26.

m.in. pomoc dla rolników z obszarów ONW tzn. takich z ograniczeniami naturalnymi, niekorzystnymi warunkami gospodarowania (lista takich obszarów jest co do zasady tworzona co roku). Kolejno wprowadzane zmiany dotyczyły przede wszystkim kwestii odpowiedniej podziału środków między poszczególne kraje, szczególnie w kontekście wykorzystywania płatności bezpośrednich. Płatności bezpośrednie są wykorzystywane do wspierania oraz stabilizacji dochodów rolniczych, obniżenia kosztów produkcji, jak również zachowania jej na obszarach o istotnie mniej korzystnych, na tle pozostałych, warunkach gospodarowania⁴³. Ponadto służą podtrzymywaniu cen rynkowych, ograniczaniu ilości produkcji czy redukcji kosztów produkcji⁴⁴.

W ramach I filaru WPR finansowanego przez Europejski Fundusz Gwarancji Rolnych⁴⁵ wyróżnić można dwa zasadnicze elementy: system płatności bezpośrednich oraz instrumenty związane z funkcjonowaniem wspólnej organizacji rynków produktów rolnych.

Zdecydowanie największą uwagę w przypadku pierwszego filaru WPR kieruje się w stronę płatności bezpośrednich. Skutkiem jednej z reform WPR było oddzielenie wsparcia bezpośredniego od produkcji. W wyniku tego ruchu płatności bezpośrednie miały stać się lepiej ukierunkowane, sprawiedliwsze i korzystniejsze dla środowiska, w ten sposób zapewniono uniwersalne wsparcie dochodów. Ten system został w ostatniej perspektywie finansowej zastąpiony wielofunkcyjnymi płatnościami, który składa się z siedmiu elementów, z których każdy powiązany z innymi celami. Wśród instrumentów finansowych tego systemu wyróżnia się:

- trzy płatności obowiązkowe, które wprowadzić musi każde z państw członkowskich: płatności podstawowe przyznawane na każdy hektar gospodarstwa, płatności z tytułu zazielenienia (rekompensujące koszty ponoszone przy generowaniu korzyści dla środowiska i ustalone dla każdego z państwa oddzielnie) oraz płatności dodatkowe dla młodych rolników;
- cztery płatności fakultatywne: płatności redystrybucyjne (z tytułu pierwszych hektarów gospodarstwa), dodatkowe wsparcie na obszarach z ograniczeniami naturalnymi, wsparcie określonych obszarów produkcji lub rodzajów gospodarki oraz uproszczony system dla małych gospodarstw otrzymujących mniej niż 1250 euro⁴⁶.

⁴³ B.M. Wawrzyniak, *Instrumenty wsparcia wspólnej polityki rolnej w perspektywie finansowej 2021-2027*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2020, nr 1, s. 111.

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ M. Chądryński, *Wspólna Polityka Rolna w perspektywie budżetowej Unii Europejskiej na lata 2014-2027 – wybrane aspekty*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2012, t. 14, z. 2, s. 22.

⁴⁶ *Pierwszy filar wspólnej polityki rolnej (WPR): II – płatności bezpośrednie dla rolników*, „Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej” 2021, dostęp online: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_3.2.5.pdf [20.02.2021].

Reforma Wspólnej Polityki Rolnej uchwalona w 2013 roku wprowadziła nowy sposób przyznawania dopłat bezpośrednich. System płatności podstawowej⁴⁷ od początku perspektywy 2014-2020 stał się obowiązkowym sposobem rozliczania płatności bezpośrednich dla krajów członkowskich. Jednocześnie, w rozporządzeniu UE Nr 73/2009, ustalono przepisy przejściowe dla państw, które dołączyły do UE w 2004 roku⁴⁸. Zasady przejściowe miały obowiązywać do końca 2020 roku, lecz termin ten przesunięto na koniec 2022 roku.

Zastosowany po raz pierwszy w 2015 roku system płatności podstawowej przewidywał cztery możliwości otrzymania uprawnień do otrzymywania dopłat. Pierwszym z nich było automatyczne przyznanie uprawnień podmiotom, które otrzymywały je dotychczasowo⁴⁹ – dotyczyło to tylko państw, które ustanowiły system płatności bezpośrednich na podstawie przepisów rozporządzenia UE 1782/2003 – skorzystały z tego cztery państwa⁵⁰.

Drugą metodą otrzymania było złożenie wniosku o przyznanie dopłat. Metoda ta przysługiwała „aktywnym rolnikom” w rozumieniu art. 4 i 9 rozporządzenia 1307/2013, którzy otrzymywali dopłaty w 2013 roku. Niektóre z państw ograniczyły uprawnienia do dopłat na podstawie list wykluczających wybrane sekcje przedsiębiorstw (np. administrację publiczną w Rumunii, Bułgarii i na Malcie lub przedsiębiorstwa budowlane w Rumunii). Państwa członkowskie mogły również ustalić dodatkowe wymagania dotyczące typu produkcji, dla rolników, którzy nie otrzymywali wcześniej dopłat. Unia Europejska określiła minimalną wielkość upraw uprawniającą do otrzymania płatności bezpośrednich, na 1 hektar, jednak państwa członkowskie mogły zmienić ten próg w celu dostosowania go do specyficznych, krajowych warunków. Ostatecznie minimalne wartości wahały się od 0,2 ha w Hiszpanii do 3 ha w Wielkiej Brytanii. Jednocześnie niektóre państwa wprowadziły dodatkowe ograniczenia, polegające na:

- ustalaniu kwoty dopłat na podstawie niższej z łącznej liczby hektarów uprawniających do otrzymania dopłat w latach 2013 i 2015 (Belgia – Flandria, Hiszpania, Irlandia oraz Portugalia),
- zmniejszeniu współczynników dla pastwisk trwałych znajdujących się na obszarach ONW (Austria oraz Wielka Brytania – Szkocja),

⁴⁷ *Direct payments. Basic Payment Scheme*, European Commission (2016), dostęp online: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basic-payment-scheme_en.pdf [7.04.2021].

⁴⁸ Bułgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja oraz Węgry.

⁴⁹ Rozporządzenie UE 1307/2013, art. 21(3).

⁵⁰ Dania, Finlandia, Szwecja oraz Wielka Brytania (tylko dla Anglii).

- wykluczeniu wybranych uprawnionych obszarów: we Francji winnic funkcjonujących w 2013 r., w Grecji i Niderlandach gruntów uprawnych pod stałymi szklarniami.

Przy aplikowaniu o dopłaty bezpośrednie państwa członkowskie, mogły określić dodatkowe warunki dla nowych rolników. Na takie rozwiązanie zdecydowało się pięć państw, narzucając dodatkowe wymagania dotyczące posiadania:

- odpowiednich umiejętności i doświadczenia (Hiszpania oraz Portugalia),
- odpowiedniego wykształcenia (Belgia – Flandria, Hiszpania, Irlandia, Wielka Brytania – Irlandia Północna).

Dopuszczono możliwość tworzenia rezerw przeznaczonych na finansowanie dopłat dla rozpoczynających działalność młodych rolników i innych podmiotów, przy czym środki na te rezerwy musiały pochodzić ze zmniejszenia płatności podstawowych. Środki z rezerw mogły być również wykorzystane na ochronę ziemi przed jej porzuceniem⁵¹ oraz równoważenie specyficznych niekorzystnych warunków⁵². UE ustaliło maksymalny próg zmniejszenia płatności na 3%⁵³.

Ostatnią wprowadzoną metodą uzyskania płatności bezpośrednich był transfer uprawnień pomiędzy uprawnionym i nieuprawnionym podmiotem. Trzeba jednak zauważyć, że oprócz sytuacji dziedziczenia, uprawnienia do płatności mogą być przekazywane jedynie rolnikom, którzy posiadają już uprawnienia. W specyficznej sytuacji, kiedy następuje przekazanie uprawnień do płatności bez przekazania ziemi, państwa członkowskie mogą zdecydować o przekazaniu części przysługujących środków do krajowej lub regionalnej rezerwy⁵⁴.

Podział środków na poziomie krajowym pomiędzy poszczególne typy płatności jest, oprócz płatności na zazielenienie, bardzo zróżnicowany. Największe zróżnicowanie można zaobserwować w płatnościach powiązanych z produkcją – w zależności od kraju mieszczą się one w przedziale od 0% do 57% wszystkich środków na dopłaty. Płatności dla młodych rolników występują w większości państw i stanowią do 2% wszystkich środków. Płatności redystrybucyjne występują w dziewięciu państwach i stanowią do 15% dopłat bezpośrednich.

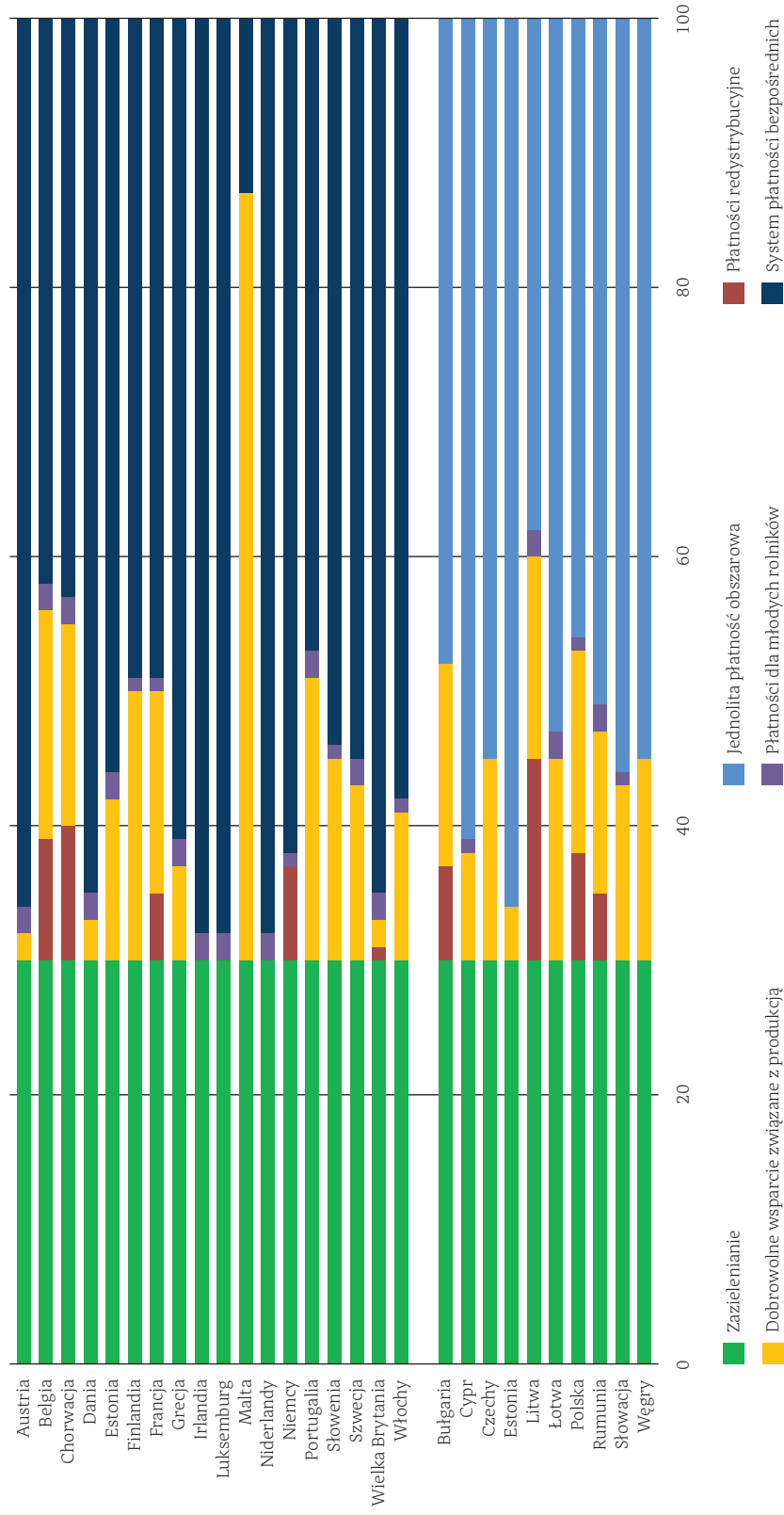
⁵¹ Na takie rozwiązanie zdecydowały się Chorwacja, Dania, Finlandia, Malta, Portugalia, Szwecja oraz Włochy.

⁵² Chorwacja, Francja, Irlandia, Szwecja, Wielka Brytania – Szkocja oraz Włochy.

⁵³ W przypadku konieczności finansowania większych wydatków z tytułu płatności dla młodych rolników, rolników rozpoczynających działalność lub płatności ONW, próg zmniejszenia płatności może przekroczyć 3%.

⁵⁴ Rozwiązanie wykorzystano w Austrii, Chorwacji, Francji, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Wielkiej Brytanii – Szkocji oraz we Włoszech.

Wykres 1. Struktura wydatków na płatności bezpośrednie według państw członkowskich i rodzajów płatności w latach 2014–2020



Źródło: Direct Payments Eligibility for direct payments of the Common Agricultural Policy (2018), European Commission, Bruxelles; Voluntary coupled support: Review by the Member States of their support decisions applicable as from claim year 2020 (2020), European Commission, Bruxelles

Drugą składową pierwszego filaru WPR jest wspólna organizacja rynków produktów rolnych (WORR). Jest ona uznawana za swego rodzaju mechanizm rynkowy, który od początku funkcjonowania WPR służył osiągnięciu celów WPR⁵⁵. W ramach WORR wprowadzano systemy wsparcia dla poszczególnych sektorów. Wprowadzając WPR przyjęto 21 odrębnych WORR, z których każda dotyczyła osobnego produktu. Taki system działał do roku 2007, kiedy postanowiono uprościć ramy prawne WPR i nadać im, w miarę możliwości, jednolity charakter prawnym⁵⁶. WORR odpowiada na potrzebę stabilizacji rynków czy zwiększanie wydajności rolnictwa.

Obecnie funkcjonuje jednolita struktura WORR, jednak nie zmienia to faktu, że przepisy dotyczące tej formy interwencjonizmu są niezwykle obszerne i złożone. Z uwagi na duże powiązanie z płatnościami bezpośrednimi i odłączaniem ich od poszczególnych aktów WORR, z czasem zaczęła być traktowana przede wszystkim jako alternatywa, do zastosowania w razie kryzysu i poważnych problemów na rynku związanych z produkcją lub dystrybucją. Ta specyficzna forma zabezpieczenia jest finansowana z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji⁵⁷. Przepisy dotyczące WORR obejmują kwestie instrumentów finansowych, w tym specjalnych środków interwencyjnych, działania systemów ograniczania produkcji oraz systemów pomocy. Ponadto, WORR ustala zasady dotyczące zachowań konkurencyjnych obowiązujących przedsiębiorców, zasady wprowadzania do obrotu i organizacji producentów⁵⁸.

⁵⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2, art. 40.

⁵⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych, Dz. Urz. UE L 299/1 z 16.11.2007, str. 1-149. Rozporządzenie to zostało w 2013 r. zastąpione przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 671-854.

⁵⁷ J. Ołowski, M. Trajer, *Unijny system regulacji wsparcia rynków rolnych, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów wdrażanych przez Agencję Rynku Rolnego*, „Studia BAS” 2016, nr 48(4), s. 57.

⁵⁸ *Pierwszy filar WPR: I – Wspólna organizacja rynków produktów rolnych (WORR)*, „Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej” 2021, dostęp online: [https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/108/pierwszy-filar-wpr-i-wspolna-organizacja-rynkow-produktow-rolnych-worr-\[20.02.2021\]](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/108/pierwszy-filar-wpr-i-wspolna-organizacja-rynkow-produktow-rolnych-worr-[20.02.2021]).

1.3.2. Rozwój obszarów wiejskich

Obszary wiejskie to nie tylko rolnictwo, to również produkcja przyjazna środowisku oraz działania na rzecz jego ochrony⁵⁹. Środki kierowane w ramach filaru II mają przyczynić się do modernizacji gospodarstw rolnych, tym samym zwiększać ich konkurencyjność i wspierać zróżnicowanie działalności rolnej i pozarolniczej. Płatności te są finansowane częściowo ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i współfinansowane przez kraje członkowskie – dzięki temu drugi filar charakteryzuje większa elastyczność pozwalająca opracować krajom członkowskim własne wieloletnie prognozy i plany finansowe (na poziomie krajowym, regionalnym, ale również i lokalnie) zgodne z priorytetami wskazanymi na poziomie europejskim⁶⁰. W ramach EFRROW finansowanie znajdują programy rozwoju obszaru wiejskich, rolnictwa ekologicznego, wsparcia dla rolników na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, a także programy ochrony środowiska, ochrony przyrody i łagodzenia wpływu rolnictwa na klimat⁶¹.

Polityka UE wobec obszarów wiejskich znajduje swoje podstawy w szerszych celach działania UE, takich jak wdrożenie zasad zrównoważonego rozwoju, a w szczególności wdrożenie rygorystycznych zasad ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu, lecz również działania na rzecz zwiększenia spójności społecznej i terytorialnej państwa UE i Unii jako całości, wreszcie – działania na rzecz propagowania szeroko rozumianego bezpieczeństwa (co obejmuje również działania na rzecz produkcji zdrowej żywności). Wychodząc z takich przesłanek, za obowiązujące cele polityki UE wobec obszarów wiejskich uznano w przyjętym w 2013 roku i nadal obowiązującym rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1305/2013⁶²:

- zwiększenie konkurencyjności rolnictwa,
- zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi,
- rozwój gospodarczy obszarów wiejskich oraz tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy dla społeczności dla zamieszkujących tereny wiejskie.

⁵⁹ E. Jakubowska-Lorenz i in. (red.), dz. cyt.

⁶⁰ F. Nègre, *Drugi filar WPR: polityka rozwoju obszarów wiejskich*, „Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej” 2021, dostęp online: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/110/drugi-filar-wpr-polityka-rozwoju-obszarow-wiejskich> [20.02.2021].

⁶¹ E. Jakubowska-Lorenz i in. (red.), dz. cyt.

⁶² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 487-548.

Definiując następnie sześć priorytetów, wokół których państwa członkowskie budują zatwierdzone przez Komisję Europejską krajowe programy finansowania, obejmujące w szczególności:

- transfer wiedzy,
- poprawa konkurencyjności i rentowności gospodarstw rolnych,
- promowanie organizacji łańcucha żywnościowego,
- wspieranie integracji społecznej i zmniejszania ubóstwa na obszarach wiejskich.

Dwa pozostałe priorytety dotyczą kwestii związanych z niskoemisyjną gospodarką, efektywnym gospodarowaniem zasobami oraz działania w kierunku odtwarzania, chronienia i wzmocnienia ekosystemów zależnych od rolnictwa oraz leśnictwa.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 złożony jest z 24 działań o różnych zakresach tematycznych⁶³. Unia Europejska daje dowolność państwom członkowskim we wdrażaniu poszczególnych działań – efektem tego jest bardzo znaczące zróżnicowanie zarówno wprowadzanych programów, jak i podziału środków pomiędzy nimi. Luksemburg oraz Niderlandy uruchomiły jedynie osiem spośród 24 działań; na drugim biegunie plasują się Włochy, które wdrożyły 23 różne działania. Działanie M15 (*Adaptacja do zmian klimatycznych*) zostało wprowadzone jedynie przez 12 państw członkowskich a działanie M09 (*Tworzenie grup producentów i organizacji producentów*) przez 16. Jedynie cztery działania (*Inwestycje w gospodarstwach*, *Działania rolno-środowiskowo-klimatyczne*, *Leader* oraz *Pomoc techniczna, której wdrożenie jako działania było obowiązkowe*) zostały wdrożone przez wszystkie państwa członkowskie.

Dobór uruchamianych działań wydaje się w pełni zrozumiały ze względu na bardzo znaczące różnice w stopniu rozwoju zarówno rolnictwa, jak i obszarów wiejskich. W większości państw „starej Unii” przeznaczają się znacznie mniejsze środki na rozwój obszarów wiejskich, w porównaniu z państwami, które dołączały do Unii od 2004 roku i inwestują w podstawową infrastrukturę na obszarach wiejskich, podczas gdy w państwach Europy Zachodniej znacznie większe środki kierowane są na rolnictwo ekologiczne oraz adaptację do zmian klimatycznych.

Podobne zróżnicowanie występuje w przypadku środków zaangażowanych w poszczególne działania oraz ich koncentracji. Największym działaniem, które zostało wdrożone są *Inwestycje w gospodarstwach*, na które przeznaczono łącznie 22% środków EFFROW – od 7,4% w Szwecji do 58,4% na Malcie. Dwa następne najpopularniejsze działania są płatnościami o charakterze dopłat – płatności ONW oraz działania rolno-środowiskowo-klimatyczne – łącznie państwa członkowskie

⁶³ 23 działania zostały wprowadzone rozporządzeniem PE i Rady UE 1305/2013, ostatnie działanie związane ze wsparciem dla rolników szczególnie dotkniętych kryzysem COVID-19 zostało wprowadzone rozporządzeniem PE i Rady 872/2020.

wydają na to prawie 34% wszystkich środków EFFROW. Udział wydatków na te działania w poszczególnych państwach wynosi od 15% na Malcie do prawie 74% na Węgrzech.

Wykres 2 przedstawia koncentrację środków według działań w państwach członkowskich. Pokazano na nim procentowy udział alokacji na dane działanie dla czterech największych działań w każdym z krajów. Największą koncentrację środków możemy zaobserwować w Luksemburgu oraz Irlandii, gdzie cztery główne działania obejmują ponad 90% wydatków; Irlandia wykorzystuje prawie 74% swoich środków na płatności o charakterze dopłat – płatności ONW oraz rolno-środowiskowo-klimatyczne. Inaczej sytuacja wygląda we Włoszech, gdzie na cztery największe działania przypada tylko 58% wydatków.

Znacząca autonomia przyznana państwom członkowskim w kształtowaniu krajowych programów rozwoju rolnictwa oraz obszarów wiejskich pozwala na wzmocnienie realizacji narodowych strategii rozwoju, środkami europejskimi.

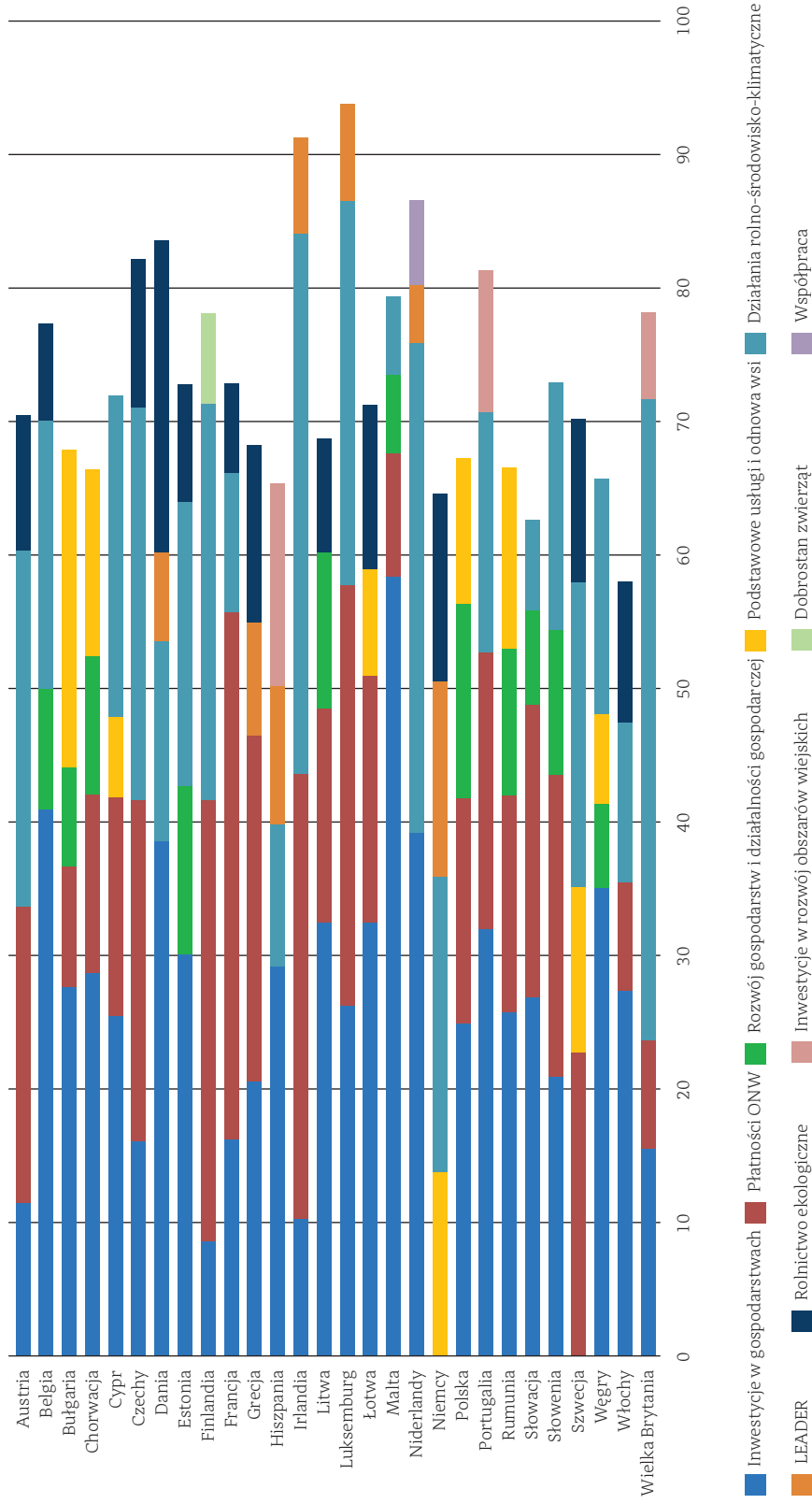
1.4. Stan obecny – instrumenty wsparcia

Rolnictwo w państwach europejskich wymaga ciągłego wsparcia. Sposób wspierania krajowego i wielkość środków pomocowych są regulowane niezależnie przez każde z państw i mocno zróżnicowane. Kwestia skuteczności tej pomocy oraz sposobów jej wykorzystania jest kwestią dyskusyjną i Zajmiemy się nią później. Do oceny wielkości bezpośredniego wsparcia krajowego wykorzystaliśmy prezentowane przez Eurostat dane o wydatkach publicznych w Unii Europejskiej w układzie funkcjonalnym COFOG⁶⁴. Funkcja 4.2 – *rolnictwo, leśnictwo oraz rybactwo* – pokrywa się z naszym obszarem zainteresowań. Trzeba zaznaczyć, że wydatki poszczególnych państw w tym obszarze są liczone bez dopłat bezpośrednich – płatności te są traktowane jako wydatki własne UE i w związku z tym nie są zaliczane do wydatków krajowych⁶⁵. Dane o wydatkach publicznych zawierają zarówno wsparcie bezpośrednie, jak i koszty utrzymania instytucji otoczenia rolnictwa.

⁶⁴ Baza danych Eurostatu, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>, tabela gov_10a_exp: *General government expenditure by function (COFOG)*.

⁶⁵ Por. *Government expenditure on economic affairs*, dostęp online: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_economic_affairs#Expenditure_on_27economic_affairs.27 [25.03.2021]

Wykres 2. Największe uruchomione działania ze środków EFFROW w państwach członkowskich w latach 2014-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, dostęp online: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/eafrd#top> [15.04.2021].

Wysokość wsparcia w krajach Unii Europejskiej wynosi od 63 euro w przeliczeniu na hektar użytków rolnych na Łotwie do 650 euro w Finlandii. Wysokość wydatków publicznych na Cyprze, Malcie oraz w Luksemburgu jest znacznie wyższa w przeliczeniu na jeden hektar (1060 euro, 3880 euro oraz 1460 euro odpowiednio), jednak ze względu na mały areal ziemi uprawnej w tych państwach, duża część wydatków związana jest z zarządzaniem i administracją, a nie bezpośrednim wsparciem. Przeciętne wydatki publiczne dla 24 państw Unii Europejskiej wynoszą 200 euro na 1 hektar użytków rolnych, a w Polsce – 156 euro. Dane te obejmują wyłącznie wsparcie bezpośrednie, czyli środki publiczne wydawane na rolnictwo oraz jego obsługę.

Wielkość wsparcia pośredniego jest bardzo trudna do oszacowania i różni się pomiędzy państwami. Nie potrafimy, nawet szacunkowo, określić jej rozmiaru, aczkolwiek możemy pokazać obszary, w których jest ona przyznawana. Są nimi:

- system ubezpieczeń zdrowotnych i emerytalnych,
- preferencyjny system opodatkowania działalności rolniczej,
- współfinansowanie programów rozwojowych,
- refundacja niektórych wydatków,
- interwencje rynkowe – gwarantowany popyt na produkcję,
- preferencje dla krajowych producentów.

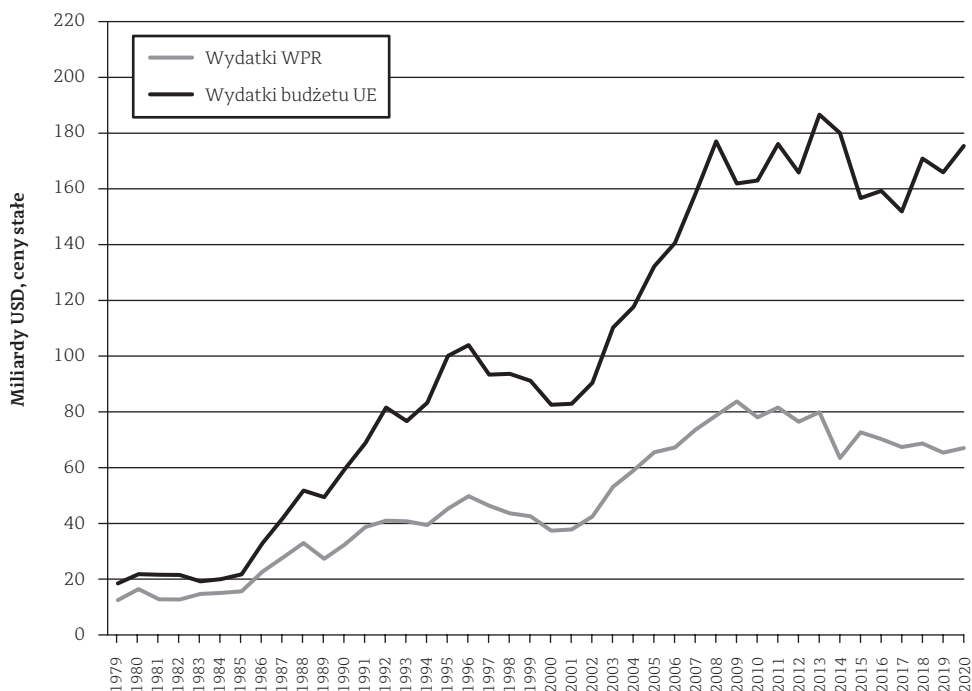
Bezpośrednie wsparcie krajowe jest istotne i wpływa na kondycję rolnictwa, lecz jest ono znacznie mniejsze od środków wypłacanych corocznie przez Unię Europejską. W 2017 roku kraje członkowskie na działania w ramach funkcji COFOG 4.2 – wydały z własnych środków 33,3 mld euro, a w tym samym roku płatności unijne w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 55,3 mld euro, w tym 38,5 mld euro dopłat bezpośrednich, 5,1 mld euro interwencji rynkowych oraz 11,7 mld euro na rozwój obszarów wiejskich.

Wsparcie rolnictwa było od początku jednym z głównych działań Unii Europejskiej (Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej) – po raz pierwszy wypłaty z budżetu unijnego w ramach płatności bezpośrednich zostały zaplanowane w 1965 roku z FEOGA⁶⁶. Wydatki w 1965 roku zostały zaplanowane w wysokości 102,7 mln europejskich jednostek rozrachunkowych (EUA), czyli 102,7 mln dolarów. Kwota ta, po uwzględnieniu wskaźnika inflacji, odpowiada 800 mln euro z 2017 roku. Środki te stanowiły 63% całego budżetu EWG w 1965 roku. W niektórych latach wydatki na rolnictwo stanowiły prawie 80% wszystkich wydatków Wspólnoty.

⁶⁶ FEOGA – *Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole* – fundusz działający w EWG oraz UE w latach 1962-2007, swoim zakresem odpowiadający w przybliżeniu dzisiejszej WPR.

Od ponad 30 lat udział wydatków WPR w wydatkach budżetowych Unii Europejskiej spada – jest to spowodowane wprowadzeniem nowych programów rozwojowych o charakterze społecznym i środowiskowym. Mimo to nakłady UE na rolnictwo systematycznie rosną – w roku 1980 wynosiły 12,5 mld USD, w 1990 roku 32,5 mld USD, w 2005 roku 65 mld USD⁶⁷, by w kolejnych latach obniżyć się do ok. 60 mld dolarów rocznie.

Wykres 3. Wydatki na Wspólną Politykę Rolną UE w latach 1979–2020

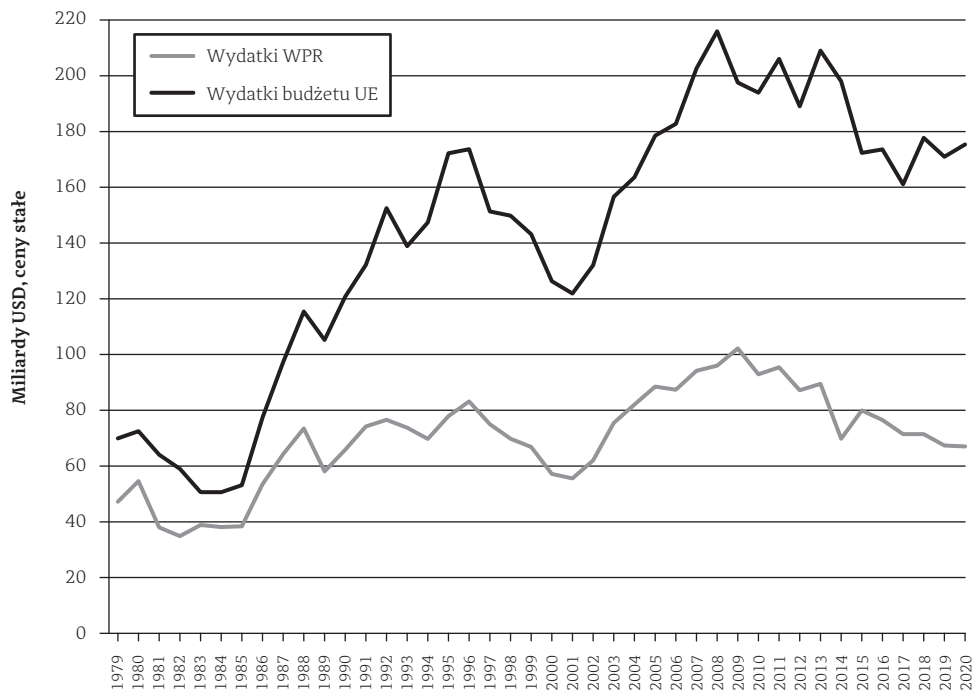


Źródło: Budget online, dostęp online: <https://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm> [16.04.2021].

Tempo wzrostu wydatków było znacznie szybsze od tempa wzrostu wydatków związanych z rolnictwem. Warto również zwrócić uwagę na stałe tempo wzrostu wydatków na WPR; jest to o tyle zaskakujące, że w 1979 r. do wspólnoty należało dziewięć państw, a w 2017 r. było ich 28. Zupełnie inaczej wyglądał powyższy wykres, gdy skorygujemy dane o wskaźnik inflacji – zobaczymy wtedy, że najwyższe wydatki zarówno WPR, jak i całego budżetu UE zrealizowano w latach 2008–2009, a więc w okresie ostrego kryzysu gospodarki światowej i spadku PKB w większości państw UE.

⁶⁷ Ze względu na przejście z EUA na ECU a następnie na euro, kwoty w USD lepiej oddają skalę wzrostu nakładów na WPR. Kwoty nieskorygowane o wskaźnik inflacji.

Wykres 4. Wydatki na Wspólną Politykę Rolną UE w latach 1979-2020 (ceny stałe)



Źródło: Budget online, dostęp online: <https://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm> [16.04.2021].

Bezpośrednie wsparcie dla sektora rolnictwa, możemy podzielić na trzy podstawowe rodzaje płatności:

- dopłaty bezpośrednie,
- interwencje rynkowe,
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW).

Dopłaty bezpośrednie są przekazywane bezpośrednio rolnikom (przedsiębiorcom) prowadzącym gospodarstwa rolne według zasad ustalonych przez każdy z krajów członkowskich. Unia Europejska dopuszcza tworzenie dodatkowych wymagań wobec beneficjentów. Do końca 2020 roku państwa, które dołączyły do Unii Europejskiej w 2004 roku lub później, mogły wykorzystywać system jednolitej płatności obszarowej⁶⁸ na podstawie rozporządzenia Rady nr 73/2009⁶⁹ – w tym systemie nie istnieje mechanizm uprawnień obszarów rolniczych w celu otrzymania płatności. W pozostałych państwach wykorzystywany jest system płatności

⁶⁸ JPO – jednolite płatności obszarowe = SAPS – single area payment scheme.

⁶⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003.

podstawowej⁷⁰ – podstawą otrzymania płatności w tym systemie jest przyznanie uprawnień kwalifikowanym hektarom. Uprawnienia te mogą być nadawane dla konkretnych upraw na podstawie deklaracji rolników. Niektóre państwa wprowadziły dodatkowe wymagania wobec rolników i upraw (np. konieczność posiadania wykształcenia rolniczego lub wspieranie tylko konkretnych typów upraw). Wykorzystując system płatności podstawowej, każdy kraj członkowski ma dodatkowe narzędzia do zarządzania produkcją rolniczą w kraju poprzez np. ustalenie limitu kwalifikowanych hektarów dla wybranych typów upraw. We wdrażanej obecnie strategii z pola na stół⁷¹, Unia proponuje całkowite odejście od dopłat bezpośrednich tylko ze względu na fakt posiadania ziemi uprawnej i płacenie jedynie za produkcję. W 2017 roku łączna kwota płatności bezpośrednich wyniosła 38,5 mld euro, w tym w Polsce – 3,4 mld euro.

Interwencje na rynkach rolnych ustanowione w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1308/20⁷² są podstawowym narzędziem, które państwa członkowskie wykorzystują do kontroli popytu i podaży na rynkach rolnych oraz utrzymania rezerw strategicznych. Jest to również narzędzie stabilizujące ceny produktów rolnych w okresie klęski żywiołowej lub nadprodukcji. Środki na interwencje rynkowe możemy traktować jako wsparcie bezpośrednie – w całości one trafiają do producentów rolnych na wykup ich produkcji. W ramach płatności interwencyjnych opłaca się również koszty przechowywania towarów przez producentów. Interwencje rynkowe działają jednocześnie na poziomie krajowym oraz wspólnotowym – oprócz utrzymania cen rynkowych na właściwym poziomie, o przechowywaniu oraz wykorzystaniu zapasów decyduje Komisja Europejska. Środki na interwencje rynkowe w 2017 roku wyniosły 5,1 mld euro, z czego 137 mln euro w Polsce.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) nie jest programem bezpośrednio rolniczym, jednak jest częścią wspólnej polityki rolnej i zdecydowana większość środków z programu jest przeznaczona na rolnictwo. Zakres programowy PROW jest bardzo szeroki i obejmuje, obok wsparcia rozwoju rolnictwa, rozwój terenów wiejskich oraz małych miast, działania szkoleniowe, wsparcie konkurencyjności na rynkach rolnych, wsparcie dla leśnictwa, płatności o charakterze dopłat, renty strukturalne oraz środki dla lokalnych grup działania. Według danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁷³ prawie 80% wydatków w ramach

⁷⁰ System płatności podstawowej = BPS – *basic payment scheme*.

⁷¹ *Farm to fork strategy*, https://ec.europa.eu/food/farm2fork_en [16.04.2021].

⁷² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007.

⁷³ *PROW 2014–2020 – realizacja*, dostęp online: <https://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/wdrazane-programy-i-dzialania-dane-liczbowe/program-rozwoju-obszarow-wiejskich-na-lata-2014-2020.html> [8.04.2021]

programu rozwoju obszarów wiejskich w Polsce ma charakter wsparcia rolnictwa, z czego prawie 50% jest ukrytymi formami dopłat bezpośrednich. Wydatki roczne PROW, podobnie jak inne programy unijne planowane są w okresach siedmioletnich, przy czym w pierwszych dwóch siedmioletniego okresu planowania (perspektywy finansowej) ponoszone są głównie wydatki z poprzedniej perspektywy finansowej. Rok 2017 był trzecim rokiem okresu programowania 2014-2020, w związku z czym wydatki PROW był na relatywnie niskim poziomie; łączna kwota płatności wyniosła 11,7 mld euro, z czego do Polski trafiło 950 mln euro.

Płatności unijne z tytułu dopłat w przeliczeniu na hektar upraw rolnych są bardzo mocno zróżnicowane i wynoszą od 105 euro w Estonii do 429 euro na Cyprze przy średniej unijnej wynoszącej 231 euro. Podstawowym czynnikiem kształtującym różnice są zasady nabywania uprawnień w systemie płatności podstawowych oraz zasady kwalifikacji ziemi (najczęściej minimalna wielkość gospodarstwa wyrażona w hektarach przeliczeniowych oraz uzależniona od typu produkcji).

Płatności bezpośrednie są zdefiniowane w unijnych dokumentach programowych jako „wsparcie dochodowe dla rolników⁷⁴” – teoretycznie nie muszą być w żaden sposób uzależnione od produkcji. Warto jednak zobaczyć w jaki sposób przekładają się płatności bezpośrednie w państwach członkowskich na produkcję końcową w rolnictwie. Oceniając bezpośrednio przełożenie płatności na produkcję najniższy wynik możemy zaobserwować w Bułgarii – 1 euro płatności przekłada się na produkcję końcową w wysokości 5,4 euro; na drugim końcu są Niderlandy, gdzie jedno euro płatności przekłada się na produkcję w wysokości 40 euro; przy średniej europejskiej na poziomie 1:10. Oczywiście nie można traktować tych wielkości jako całościowej oceny efektywności wsparcia, ale pozwalają one na wyciągnięcie pewnych wniosków.

⁷⁴ Na czym polega WPR. Płatności...

Wieś i rolnictwo w polskiej polityce rozwoju

Obowiązujące obecnie dokumenty strategiczne opisują obszary wiejskie w przyszłości jako atrakcyjne miejsce pracy, zamieszkania, wypoczynku i prowadzenia działalności rolniczej i pozarolniczej. Znacznie bliżej jest nam do osiągnięcia tego celu pod względem infrastruktury niż pod względem kapitału społecznego.

Po przeprowadzeniu reformy planowania długookresowego rozwoju kraju oraz nowelizacji Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w lipcu 2020 roku najważniejszym dokumentem planistycznym będzie Koncepcja Rozwoju Kraju, łącząca funkcje długookresowej strategii rozwoju kraju oraz koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Dokument ten ma powstać do lipca 2022 roku; w związku z tym najważniejszą obecnie strategią rozwoju jest strategia średniookresowa, czyli strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Oprócz tego na poziomie krajowym funkcjonuje dziewięć strategii branżowych, odnoszących się do konkretnych obszarów życia publicznego.

Z punktu widzenia rolnictwa, wsi oraz rozwoju obszarów wiejskich, trzeba przeprowadzić analizę strategii średniookresowej oraz wybranych strategii lokalnych. Do grupy strategii o zasięgu ogólnokrajowym mających wpływ na obszary wiejskie, możemy zaliczyć:

- Strategię na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.),
- Strategię zrównoważonego rozwoju wsi rolnictwa i rybactwa 2030,
- Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2030,
- Strategię „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko”,
- Strategię Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku.

Powyższe dokumenty odnoszą się bezpośrednio do opisywanych przez nas zagadnień. W pozostałych dokumentach programowych bezpośrednie nawiązania do rolnictwa i obszarów wiejskich są ograniczone do ogólnych sformułowań, a nie do celów lub mierników.

2.1. Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju

Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju (SOR), została przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 roku jako aktualizacja średniookresowej strategii rozwoju kraju.

W strukturze celów i działań SOR wyróżniono:

- cel główny, za który uznano „tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym”¹;
- trzy cele strategiczne:
 - trwały wzrost gospodarczy, oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną,
 - rozwój społecznie wrażliwy oraz terytorialnie zrównoważony,
 - skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu;
- przypisane do celów strategicznych *główne obszary koncentracji działań*;
- najważniejsze działania realizowane w głównych obszarach koncentracji.

Tabela 1. Struktura celów i działań Strategii na rzecz Zrównoważonego Rozwoju

Cel główny		
Tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym		
Cele szczegółowe		
Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną	Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony	Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu
Główne obszary koncentracji działań		
<ul style="list-style-type: none"> • Reindustrializacja • Rozwój innowacyjnych firm • Małe i średnie przedsiębiorstwa • Kapitał dla rozwoju • Ekspansja zagraniczna 	<ul style="list-style-type: none"> • Spójność społeczna • Rozwój zrównoważony terytorialnie 	<ul style="list-style-type: none"> • Prawo w służbie obywatelom i gospodarce • Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem • E-państwo • Finanse publiczne • Efektywność wykorzystania środków UE
Działania	Działania	Działania

Źródło: opracowanie własne na podstawie Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju z dnia 17 lutego 2017 r.

¹ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Rada Ministrów, Warszawa 2017, s. 49.

Niezależnie od opisanej powyżej struktury celów, w SOR wskazano sześć obszarów wpływających na osiągnięcie celów *Strategii*:

- kapitał ludzki i społeczny,
- cyfryzacja,
- transport,
- energia,
- środowisko,
- bezpieczeństwo narodowe,

a także długą listę projektów strategicznych, z których część została uruchomiona jeszcze przed uchwaleniem SOR. Część z tych projektów przypisano do głównych obszarów koncentracji działań, część – do obszarów wpływających na osiągnięcie celów *Strategii*.

Zagadnienia dotyczące rolnictwa ujęto w SOR w obszarze koncentracji działań „Rozwój zrównoważony terytorialnie”. Dla rozwoju obszarów wiejskich ustalono w SOR dwa kierunki działań:

- „Rozwój obszarów wiejskich w oparciu o endogeniczne potencjały gospodarcze”,
- „Aktywizacja obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją”.

Działania w obszarze „Rozwój obszarów wiejskich w oparciu o endogeniczne potencjały gospodarcze” mają obejmować inwestycje w kapitał ludzki, zwiększenie liczby pozarolniczych miejsc pracy oraz poprawę jakości usług publicznych na obszarach wiejskich. Jako kierunki tych działań wskazano:

- wsparcie okołorolniczej i pozarolniczej przedsiębiorczości, w tym z wykorzystaniem różnych form wspólnotowego działania (m.in. spółdzielni);
- wsparcie usług sprzyjających rozwojowi pozarolniczych funkcji gospodarstw rolnych (turystycznych, edukacyjnych, zdrowotnych, opiekuńczych i in.);
- wykorzystanie i rozwój zasobów pracy oraz kapitału, niezbędnych dla prowadzenia określonej działalności pozarolniczej;
- dywersyfikację źródeł wytwarzania energii i dystrybucji energii na poziomie lokalnym;
- aktywizację współpracy oraz powiązań z miastami, na obszarach będących w zasięgu jego oddziaływania funkcjonalnego, w celu lepszego dostępu mieszkańców do rynku pracy, dóbr i usług publicznych (np. zarówno przez powiązanie obszarów wiejskich z siecią dróg ekspresowych i autostrad, jak i poprzez wsparcie tworzenia i rozwoju kompleksowych systemów komunikacji zbiorowej), a także rozwój dróg lokalnych na obszarach wiejskich o niskiej dostępności transportowej;
- rozwój lub modernizację infrastruktury niezbędnej do prowadzenia działalności gospodarczej (w tym w szczególności: infrastruktury energetycznej, transportowej i infrastruktury w zakresie szeroko pojętej gospodarki wodnej);

- upowszechnienie na obszarach wiejskich gospodarki o obiegu zamkniętym;
- wsparcie podnoszenia kwalifikacji zawodowych mieszkańców obszarów wiejskich, reorientacji zawodowej i lepszego ukierunkowania szkoleń i doradztwa zawodowego na potrzeby lokalnego rynku pracy;
- tworzenie warunków dla rozwoju edukacji i wyrównywanie szans w dostępie do usług edukacyjnych (m.in. zwiększenie dostępności zajęć pozalekcyjnych i lepsze wykorzystywanie świetlic wiejskich);
- promowanie ładu przestrzennego na obszarach wiejskich, w szczególności w zasięgu oddziaływania obszarów silnie zurbanizowanych, m.in. w celu zapobiegania rozpraszaniu istniejącej sieci osadniczej;
- promocję instrumentów współpracy i partnerstwa – włączanie mieszkańców obszarów wiejskich w działania rozwojowe w ramach rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS) i innych podobnych instrumentów wspieranych w ramach wszystkich funduszy UE oraz środkami krajowymi;
- monitoring i ewaluację efektów interwencji kierowanej na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (w ramach Podkomitetu ds. rozwoju obszarów wiejskich powołanego przy Komitecie Koordynacyjnym ds. Polityki Rozwoju);
- wdrożenie Paktu dla obszarów wiejskich, łączącego ze sobą wszystkie działania o charakterze systemowym (zmiany legislacyjne, instytucjonalne, programowe) oraz inwestycyjnym, związane z procesem zarządzania obszarami wiejskimi;
- wypracowanie systemu koordynacji polityk i instrumentów wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich;
- upowszechnienie instrumentów typu RLKS w systemie realizacji polityki regionalnej po przeprowadzeniu oceny skuteczności i efektywności wdrażania instrumentów terytorialnych w perspektywie 2014-2020;
- kontynuację wsparcia infrastrukturalnego i przedsięwzięć podnoszących jakość oraz dostępność usług publicznych na obszarach wiejskich;
- wspomaganie rozwoju i powiązań funkcjonalnych małych miast i centrów gminnych, jako lokalnych ośrodków wzrostu;
- kompleksowe działania obejmujące planowanie, przygotowanie i przeprowadzenie przekształceń przestrzennych i infrastrukturalnych, potrzebnych lokalnie do zachowania i poprawy funkcji gospodarczej (w tym rolnictwa), mieszkaniowej, przyrodniczej i kulturowej obszarów wiejskich na rzecz ładu przestrzennego.

Działania w obszarze „Aktywizacja obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją” mają się skupić na promowaniu inwestycji prywatnych, które przełożą się na wzmocnienie lokalnego rynku pracy a w konsekwencji rozwój lokalny. Jako kierunki tych działań wskazano:

- wzmocnienie systemu koordynacji działań między politykami oraz ukierunkowanie środków finansowych z programów operacyjnych na wybrane przedsięwzięcia wspierające aktywizację obszarów zagrożonych marginalizacją

(m.in. na rzecz promocji inwestycji prywatnych, lepszego wykorzystania lokalnych zasobów ludzkich, zwiększenia dostępności transportowej do lokalnych i subregionalnych rynków pracy oraz dostępu mieszkańców do podstawowych usług publicznych, poprawy jakości lokalnej administracji do skutecznej realizacji działań na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego oraz pobudzenia aktywności społeczności lokalnych w zakresie budowania społeczeństwa obywatelskiego).

- udoskonalenie realizacji zintegrowanych działań rewitalizacyjnych (realizowanych na podstawie programów rewitalizacji) ukierunkowanych na wsparcie obszarów zdegradowanych, w tym po byłych państwowych gospodarstwach rolnych (w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcyjnym, technicznym),
- wprowadzenie monitoringu oraz ewaluacji efektów działań i instrumentów przeznaczonych dla obszarów zagrożonym marginalizacją,
- przygotowanie i przeprowadzenie pilotażu pakietów zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych, z wykorzystaniem doświadczeń instrumentów terytorialnych stosowanych w polityce spójności 2014-2020 (np. zintegrowane inwestycje terytorialne, wspieranie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, autonomiczne instrumenty poszczególnych samorządów województw), w uzgodnieniu z zainteresowanymi i chętnymi do współpracy, wybranymi obszarami zagrożonymi marginalizacją,
- wprowadzenie zmian: prawnych, systemu finansowania oraz propozycji nowych instrumentów wsparcia, uzupełniających dotychczas istniejące, na podstawie wniosków wynikających z opisanego powyżej pilotażu.

Po roku 2020 pakiet działań dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją będzie realizowany przez wzmocniony system koordynacji działań ukierunkowanych na ich wsparcie i integrację instrumentów obejmujących zarówno działania współfinansowane przez UE w ramach programów operacyjnych, jak i działania samorządów terytorialnych oraz podmiotów prywatnych, przy wykorzystaniu mechanizmu pakietów zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych. Pakiet będzie realizowany w ramach programu ponadregionalnego skierowanego do najsłabszych gospodarczo obszarów 2020+. Prace nad poprawą koordynacji działań na terenach zagrożonych trwałą marginalizacją będą prowadzone w ramach Podkomitetu ds. obszarów wiejskich powołanego przy Komitecie Koordynacyjnym ds. Polityki Rozwoju.

Opisane powyżej działania w obu obszarach przygotowane zostały w sposób bardzo ogólnikowy, niepozwalający na ocenę zarówno szans na ich wdrożenie, jak i stopnia ich wykonania. Część z tych działań jest realizowana od dłuższego czasu w ramach środków unijnych, część wymaga działań społeczności lokalnych, a część odnosi się do potencjalnych zmian legislacyjnych. SOR opisuje również trzy „projekty strategiczne”, których zadaniem jest wzmocnienie realizacji powyższych działań.

1. **Pakt dla obszarów wiejskich** jest dokumentem wspierającym wdrażanie Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2020 (2030) – głównym celem dokumentu jest wskazanie kierunków interwencji oraz określenie sposobów finansowania działań rozwojowych. Pakt określa cztery główne kierunki: opłacalność produkcji rolnej, jakość życia i środowiska na obszarach wiejskich, pozarolnicze miejsca pracy i aktywne społeczeństwo oraz sprawna administracja rolna. Zdecydowana większość proponowanych w pakcie działań funkcjonuje od kilku, a nawet kilkunastu lat. Należą do nich dopłaty bezpośrednie, działania finansowane z PROW, dopłaty do kredytów, zwrot podatku akcyzowego dla rolników, programy badań naukowych, wsparcie budowy dróg lokalnych, program 500+. Dla każdego z działań w *Pakcie* podano źródło finansowania, jednak bez szczegółów dotyczących ich wielkości oraz potencjalnych beneficjentów. *Pakt* nie opisuje efektów ujętych w nim działań i nie definiuje wskaźników monitorujących jego skuteczność.
2. **Infrastruktura dla rozwoju obszarów wiejskich** to „kompleksowy i zintegrowany pakiet działań określający interwencje z różnych źródeł krajowych i UE”. Działania mają obejmować poprawę dostępności komunikacyjnej obszarów wiejskich, poprawę infrastruktury wodno-ściekowej, zwiększenie dostępności szerokopasmowego Internetu oraz inwestycje w obszarze usług publicznych (edukacja, kultura, ochrona zdrowia) na terenach wiejskich. Projekt ten nie jest w żaden sposób sprecyzowany, nie określa źródeł finansowania i prawdopodobnie odnosi się do działań realizowanych w ramach innych programów.
3. **Pakiet działań dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją** – według opisu zamieszczonego w Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju, projekt ma za zadanie „rewitalizować obszary defaworyzowane” za pomocą środków krajowych oraz regionalnych programów operacyjnych. Nie ma żadnego dokładniejszego opisu konkretnych działań podejmowanych w ramach projektu. W odpowiedzi na interpelację nr 26500 udzieloną przez Ministra Inwestycji i Rozwoju Jerzego Kwiecińskiego² w dniu 10 stycznia 2019 r. w ramach projektu realizowana jest „pogłębiona diagnoza obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją” oraz konsultowane są „zarysy działań”. Żadne dokładniejsze informacje nie są obecnie dostępne.

Wracając do samej strategii odpowiedzialnego rozwoju, istotne jest również spojrzenie na wskaźniki realizacji. Z jednej strony pozwalają one na monitorowanie postępów oraz rezultatów, ale równocześnie wskazują najistotniejsze obszary, które zdecydowano się regularnie sprawdzać. W odniesieniu do rolnictwa oraz obszarów wiejskich są tylko dwa takie wskaźniki. Pierwszy z nich odnosi się do udziału

² Dostęp online: www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=B8FJUG&view=null [14.04.2021].

gospodarstw o powierzchni 1 do 5 ha w ogólnej liczbie gospodarstw. Wskaźnik bazowy wynosi 51%, wartość docelowa, do osiągnięcia w 2030 roku – 40%. Osiągnięcie zakładanej wartości tego wskaźnika wymaga łączenia gospodarstw rolnych, jednakże w żadnym z realizowanych obecnie programów strategicznych nie określono ani żadnych działań (w tym – zachęt dla rolników), które mogłyby przyczynić się do osiągnięcia takiego celu.

Drugi wskaźnik odnosi się do relacji przeciętnych rocznych dochodów do dyspozycji netto na jedną osobę w gospodarstwie domowym na wsi do miasta. Wartość bazowa wskaźnika wynosi 69,5% i docelowo ma się zwiększyć do 75%.

2.2. Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030

Uchwalona przez Radę Ministrów w dniu 15 października 2019 roku Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030³ jest jedną z dziewięciu tzw. sektorowych strategii rozwoju funkcjonujących w krajowych strategiach rozwoju. Początkowo była to strategia trzeciego poziomu, po strategiach długo- i średniookresowych. Zmiany w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, wprowadzone w lipcu 2020 roku, sprawiły, że jest to obecnie dokument drugiego szczebla. Jednocześnie, rozumiejąc wprowadzone w ustawie zmiany dosłownie, obowiązująca strategia średniookresowa przestała obowiązywać ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisu stanowiącego jej podstawę prawną. Oznacza to, że nie jest jasne, czy zapisy tej strategii formalnie obowiązują.

Sam dokument jest kontynuacją obowiązującej strategii na lata 2012-2020. Proces aktualizacji rozpoczęto w 2016 roku poprzez przygotowanie ekspertyz dotyczących rozwoju rolnictwa. W 2017 roku utworzono wojewódzkie zespoły konsultacyjne, a pod koniec 2018 roku zakończono prace nad diagnozą obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa⁴. Dokument ten był podstawą do przygotowania założeń dla nowej strategii. Jednocześnie z pracami nad kolejnymi wersjami strategii prowadzone były konsultacje publiczne. Nie wprowadziły one istotnych zmian opracowywanej strategii.

Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030 (SZRWRI) jest powiązana ze Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, czyli średniookresową strategią rozwoju kraju i realizuje jej główne cele, jak również cele zapisane

³ Uchwała nr 123 Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030”, M.P., poz. 1150.

⁴ *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej rolnictwa, obszarów wiejskich i rybactwa*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2019.

w *Agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, przyjętej przez ONZ. Jednocześnie należy zauważyć, że SZWRIR nie jest bezpośrednio powiązana z pozostałymi branżowymi strategiami rozwoju, a w niektórych przypadkach, cele są wręcz sprzeczne. Podobnie, można wskazać wewnętrzne sprzeczności w samej strategii. Metodologicznie przyjęto w SZWRIR, że za obszary wiejskie, uznaje się obszar kraju z wyłączeniem miast liczących powyżej 5 tys. mieszkańców. Oznacza to, że pod uwagę brane są wszystkie gminy wiejskie oraz część gmin miejskich, oraz miejsko-wiejskich – takie rozwiązanie wydaje się uzasadnione i bierze pod uwagę charakter danej miejscowości, a nie jej status.

Za cel główny SZWRIR uznano „rozwój gospodarczy wsi umożliwiający trwałą wzrost dochodów jej mieszkańców przy minimalizacji rozwarstwienia ekonomicznego, społecznego i terytorialnego oraz poprawienie stanu środowiska naturalnego”. Zarówno cel główny, jak i wizja polskiej wsi w 2050 roku⁵ są bardzo ogólnikowymi stwierdzeniami i mogłyby się znaleźć w dowolnej strategii rozwoju. Strategia, obok celu głównego definiuje również trzy cele szczegółowe, które są bezpośrednio powiązane z celami szczegółowymi SOR, za które uznano:

- zwiększenie opłacalności produkcji rolnej i rybackiej,
- poprawę jakości życia, infrastruktury i stanu środowiska,
- rozwój przedsiębiorczości, pozarolniczych miejsc pracy i aktywnego społeczeństwa.

Jak stąd widać, ustalono jeden cel szczegółowy odnoszący się bezpośrednio do rozwoju rolnictwa, jeden związany z rozwojem obszarów wiejskich oraz jeden związany z przedsiębiorczością, rynkiem pracy i kapitałem społecznym.

Struktura strategii jest czterostopniowa. Poniżej celu głównego oraz celów szczegółowych, są kierunki interwencji, które następnie są opisane za pomocą działań i projektów strategicznych. Układ taki pozwala na przejrzyste zaprezentowanie planowanych przedsięwzięć. Dla każdego z kierunków interwencji wskazano od kilku do kilkudziesięciu działań, które jednak bardziej przypominają hasła niż konkretne narzędzia realizacji celów szczegółowych.

⁵ „Obszary wiejskie w 2050 r. to atrakcyjne miejsce pracy, zamieszkania, wypoczynku i prowadzenia działalności rolniczej lub pozarolniczej. To również obszary dostarczające dóbr publicznych i rynkowych, z zachowaniem unikalnych walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych dla przyszłych pokoleń, dzięki zrównoważonemu rozwojowi konkurencyjnego rolnictwa i rybactwa. Na obszarach wiejskich zatrzymano niekorzystne zmiany demograficzne oraz znacząco zwiększono pozytywne efekty środowiskowe produkcji rolnej i rybackiej. Podstawą ustroju rolnego są gospodarstwa rodzinne rozwijające się w sposób zrównoważony i odpowiedzialny, wykorzystujące nowoczesne technologie. Zapewniono zwiększenie się wkładu małych i średnich gospodarstw rolnych w zapewnienie zrównoważonego rozwoju rolnictwa” – *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030*, s. 29.

Stopień realizacji strategii ma być monitorowany za pomocą 19 wskaźników własnych oraz 14 wskaźników monitorowania *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*. Te 33 wskaźniki są odpowiedzialne za monitorowanie 274 działań opisanych w SZRWRiR oraz kilkudziesięciu projektów strategicznych wynikających z SOR, służących realizacji strategii rozwoju rolnictwa i wsi. Należy również zwrócić uwagę, że część ze wskaźników się dubluje (odsetek gospodarstw domowych z dostępem do szybkiego Internetu), w niektórych przypadkach wskaźnik docelowy jest osiągnięty w momencie uchwalenia strategii (liczba podmiotów w rejestrze REGON, grunty utrzymane w dobrej kulturze), a część zakłada wskaźniki niższe od obecnych (udział wydatków na rolnictwo i łowiectwo w budżecie państwa).

Jednocześnie strategia wymienia dziewięć potencjalnych zagrożeń dla polskiej wsi i rolnictwa, które proponowane rozwiązania zatrzymają. Z najważniejszych można wymieść znaczące zmiany demograficzne, powodujące wyludnianie się obszarów wiejskich, zagrożenie dla stabilności finansów publicznych zarówno na poziomie krajowym, jak i samorządowym oraz spadku znaczenia małych i średnich miast.

Pierwszy cel szczegółowy jest związany z produkcją rolną i rybacką. Tutaj pojawia się pierwsza sprzeczność wewnętrzna. Strategia zakłada, że „podstawą ustroju rolnego powinny być nadal gospodarstwa rodzinne”. Wiadomo również, że wskaźników monitorowania, że przeciętna wielkość gospodarstwa rolnego powinna wzrosnąć z 10 do 17 hektarów; przy założeniu utrzymania obecnych 14,5 mln hektarów użytków rolnych, oznacza to spadek liczby gospodarstw do około 850 tys. Łącząc to założenie, z jednoczesnym brakiem narzędzi dla rolników indywidualnych służących łączeniu gospodarstw, trzeba uznać, że stawianie na gospodarstwa rodzinne jest sprzeczne z innymi zapisami i miernikami strategii. Oprócz powyższego, SZRWRiR wymienia 11 następných „rozstrzygnięć strategicznych”, na podstawie których formułowane są dalsze wnioski, zalecenia i działania. W zakresie rolnictwa zakłada się:

- wsparcie zrównoważonego rozwoju małych, średnich i dużych gospodarstw rolnych,
- zwiększenie opłacalności produkcji rolnej i wzrost dochodów rolników,
- konieczność zdobywania nowych umiejętności i kompetencji przez osoby odchodzące z rolnictwa,
- adaptację najnowszych technologii, cyfryzację i innowacje,
- dostosowanie się do preferencji konsumentów, jakość oraz tradycja decydują o przewadze rynkowej polskiej żywności,
- gospodarstwa rolne produkujące obecnie żywność będą w przyszłości jednocześnie producentami i konsumentami (prosumentami) energii odnawialnej i surowców dla gospodarki.

Wymienione powyżej rozstrzygnięcia są uzasadnione obecną sytuacją rolnictwa oraz kierunkami jego rozwoju. Można się jedynie zastanawiać, czy uzasadnione jest wsparcie rozwoju małych gospodarstw produkujących jedynie na własny użytek.

W zakresie produkcji rybackiej przyjęto:

- wzmocnienie działań przyczyniających się do zmniejszenia presji połowowej oraz ochrony zasobów i środowiska morskiego,
- rozwój rybactwa na podstawie modelu wielofunkcyjnych gospodarstw czerpiących z tradycji i kultury,
- konieczność ochrony zasobów wody i cennych gatunków ryb,
- rozszerzenie asortymentu o poszukiwane na rynku produkty, utrzymujące ekonomiczną opłacalność gospodarstw prowadzących chów i hodowlę,
- wzrost udziału w rynku przez działania na rzecz jakości produktów i rozwój żywności funkcjonalnej.

Szczególnie istotny wydaje się pierwszy punkt, mówiący o zrównoważonym rozwoju rybołówstwa przy jednoczesnej ochronie zasobów Morza Bałtyckiego. Działania te będą wymagały znaczących nakładów finansowych dla firm działających w tym obszarze na rekompensaty za rezygnację z połowów. Ciekawy wydaje się również punkt ostatni – zakłada on, wraz ze wsparciem sektora B+R, tworzenie nowych produktów żywnościowych o charakterze m.in. leczniczym.

Na podstawie powyższych rozstrzygnięć strategicznych oraz w oparciu o strategię odpowiedzialnego rozwoju, sformułowano założenia dla I celu strategii. Sektor rolno-spożywczy musi opierać się o silne podmioty gospodarcze, które będą się wzajemnie uzupełniać oraz współpracować między sobą. Konieczne jest umożliwienie rolnikom rozwoju i zdobywania nowych umiejętności. Sektor żywności wysokiej jakości jest jednym z sektorów strategicznych w Polsce. Należy utrzymać równowagę pomiędzy wsparciem krajowym oraz zagranicznym.

W celu realizacji opisanych wyżej założeń wprowadzono projekty strategiczne oraz działania. Projekty strategiczne są ogólnokrajowymi, międzybranżowymi strategiami opisanymi w SOR, wdrażanymi przez różne resorty – według informacji przedstawionych w SZRWRiR, 21 z nich jest powiązanych z I celem szczegółowym. Niektóre z nich, takie jak *Doktoraty wdrożeniowe* i *Nowoczesne kadry dla polskiego przemysłu*, są powiązane dosyć luźno. Jedenaście z nich jest jednak wdrażanych bezpośrednio przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi i są bezpośrednio powiązane z produkcją rolniczą. Oprócz projektów strategicznych wymienionych w SOR strategia wymienia również projekty strategiczne przedstawione w Planie dla wsi. Plan dla wsi to rządowy program wsparcia rolnictwa przedstawiony w 2018. Program ten formalnie nie jest poparty żadną uchwałą Rady Ministrów i funkcjonuje jedynie jako kilkanaście haseł na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i rozwoju Wsi. Kluczowym programem strategicznym Planu dla wsi,

służącym realizacji celów SZRWRIR ma być utworzenie Krajowej Grupy Spożywczej, której celem będzie stabilizacja rynków rolnych. Według informacji zawartych na stronie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi grupa ma się składać m.in. z Krajowej Spółki Cukrowej, ELEWARR oraz spółek strategicznych skarbu państwa i ma działać na rynku krajowym i międzynarodowym. Plan dla wsi zakłada również zwiększenie limitów dopłat do paliwa rolniczego, zwiększenie kwoty wolnej od podatku dla rolników sprzedających żywność detalicznie oraz dopłaty związane z kłuskami żywnościowymi. Te projekty strategiczne, nie są częścią strategii, a jedynie mają za zadanie wzmocnienie realizowanych przez nią celów.

W ramach działań realizowanych jako części składowe strategii wyszczególniono pięć kierunków interwencji dla pierwszego celu szczegółowego:

1. **Nowe modele organizacji produktów i rynków, krótkie łańcuchy rynkowe i uczciwa konkurencja.** Zestaw 23 działań horyzontalnych i uzupełniających skupiających się głównie na funkcjonowaniu rynków żywnościowych oraz wydajności produkcji w gospodarstwach rolnych. Działania w tym kierunku mają doprowadzić do równowagi pomiędzy uczestnikami rynku m.in. przez grupowanie producentów; za najlepszy model współpracy przyjmuje się spółdzielczość.
2. **Jakość i bezpieczeństwo żywności.** Działania obejmują zarówno system zachęt, jak i mechanizmy kontrolne związane z produkcją żywności wysokiej jakości, w tym produkty regionalne, tradycyjne oraz ekologiczne. Trzyznaście zaplanowanych działań postuluje głównie zmiany legislacyjne oraz promocyjne.
3. **Rozwój innowacji, cyfryzacji i przemysłu 4.0 w sektorze rolno-spożywczym.** Wszystkie działania są związane z wykorzystywaniem nowoczesnych technologii w celu rozwoju rolnictwa i sektora przetwórczego, a także zwiększenia efektywności upraw. Wśród 19 zaproponowanych działań, część jest nastawiona na rozwój sektora badań i rozwoju.
4. **Zarządzanie rynkiem w sektorze rolno-spożywczym.** Spektrum działań jest tu bardzo szerokie: od kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem i oddziaływaniem upraw na środowisko, poprzez kwestie związane z ubezpieczeniem upraw, aż po dywersyfikację upraw oraz zapobieganie chorobom roślin i zwierząt. Co istotne jako jeden z podstawowych mechanizmów ograniczenia ryzyka w rolnictwie, wskazano dopłaty bezpośrednie.
5. **Poszerzanie i rozwój rynków zbytu na produkty i surowce sektora rolno-spożywczego** (w tym biogospodarka). Spośród 24 wymienionych działań, najistotniejsze związane są promocją polskich produktów żywnościowych w kraju oraz za granicą, rozwojem gospodarki obiegu zamkniętego i biogospodarki, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii oraz wypracowanie nowych standardów funkcjonowania rolnictwa.

Ponad 100 działań i kilkanaście projektów składających się na pierwszy cel szczegółowy zostało opisanych sześcioma miernikami stopnia realizacji:

- powierzchnia użytków rolnych utrzymanych w dobrej kulturze rolnej,
- wartość eksportu artykułów rolno-spożywczych na jednego mieszkańca Polski,
- średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie rolnym,
- przeciętny miesięczny dochód na osobę z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie/przeciętny miesięczny dochód na osobę z pracy na własny rachunek,
- udział gospodarstw indywidualnych o powierzchni powyżej hektara prowadzonych przez osoby w wieku do 40 lat w ogólnej liczbie gospodarstw o takiej powierzchni,
- udział surowców pochodzących z krajowego rolnictwa w ogóle zasobów surowcowych przemysłu spożywczego wykorzystywanych do produkcji żywności.

Mamy więc trzy wskaźniki odnoszące się do użytków rolnych, jeden wskaźnik dochodowy, jeden wskaźnik odnoszący się do eksportu oraz jeden związany z wykorzystaniem surowców. Kwestie związane z funkcjonowaniem rynków rolnych, efektywnością produkcji, zrównoważonym rozwojem, wykorzystaniem OZE, wydatkami na B+R, innowacjami technologicznymi i innymi działaniami nie są mierzone. Taki dobór wskaźników utrudnia monitorowanie postępów w realizacji Strategii, a przy tym nie wymusza wykonania wszystkich działań.

Drugi cel szczegółowy obejmuje szereg działań związanych z poprawą jakości życia, infrastruktury i stanu środowiska. Na podstawie diagnozy⁶, przygotowanej w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi podczas prac nad strategią zdefiniowano dla tego celu sześć rozstrzygnięć strategicznych:

- konieczne jest podniesienie standardu jakości życia określanego poziomem rozwoju infrastruktury (usługi teleinformatyczne, wodno-kanalizacyjne, transportowe, energetyczne z uwzględnieniem źródeł odnawialnych, dostęp do usług publicznych);
- należy przeciwdziałać występowaniu luki w dostępie do edukacji oraz usług wyższego rzędu dla mieszkańców obszarów wiejskich;
- należy zachować zasoby środowiska, w tym krajobrazu rolniczego i lasów, jako czynnika kształtującego jakość życia i potencjał rozwojowy obszarów wiejskich i rybackich;
- rolnicze użytkowanie gruntów i stosowanie w gospodarstwach rolniczych i rybackich praktyk służących środowisku powinno wносить znaczący wkład w ochronę bioróżnorodności oraz przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom klimatu;

⁶ *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej rolnictwa...*

- należy dostosować technologie wykorzystywane w rolnictwie i rybołówstwie do przeciwdziałania zmianom klimatycznym;
- jakość powietrza ma stanowić oraz istotniejszy czynnik w kształtowaniu się jakości życia na obszarach wiejskich.

Mamy więc trzy podstawowe postulaty dotyczące poprawy infrastruktury obszarów wiejskich, zachowania zasobów środowiska oraz przeciwdziałania zmianom klimatu. Taki dobór kierunków rozwoju pokrywa się również z celami ponadnarodowych strategii Unii Europejskiej oraz ONZ. Do tych postulatów dodać należy – zgodnie ze Strategią na rzecz odpowiedzialnego rozwoju – potrzebę rozwiązania problemu wykluczenia terytorialnego oraz marginalizacji obszarów wiejskich, sygnalizowaną również w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030.

Z projektów strategicznych opisanych w strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju, 25 zostało uznanych za projekty wpływające na realizację II celu szczegółowego, chociaż część tych programów odnosi się do opisywanych celów tylko pośrednio. Oprócz projektów strategicznych SOR są również trzy projekty zaczerpnięte z Planu dla Wsi – ich celem ma być wspieranie rolnictwa ekologicznego, rolnictwa na terenach górskich oraz przeciwdziałanie suszy i innym zmianom klimatycznym. Plan dla Wsi nie jest formalnie dokumentem strategicznym, więc trudno ocenić potencjalny sposób realizacji tych programów.

Podobnie jak w przypadku I celu szczegółowego, tu również wyszczególniono pięć kierunków interwencji, podzielonych następnie na działania horyzontalne i uzupełniające:

1. **Rozwój liniowej infrastruktury technicznej.** Zestaw 21 działań o charakterze inwestycyjnym nastawionym na rozwój sieci teleinformatycznych i dostępność szybkiego Internetu, budowę instalacji wodno-kanalizacyjnych, przywracanie połączeń kolejowych oraz autobusowych, inwestycje drogowe oraz inwestycje w odnawialne źródła energii.
2. **Dostępność wysokiej jakości usług publicznych.** Działania koncentrują się w obszarze poprawy jakości oraz efektywności dostarczania usług publicznych na obszarach wiejskich poprzez optymalizację działania jednostek samorządu terytorialnego, zwiększenie stopnia współpracy pomiędzy JST, zwiększenie dostępności „zróżnicowanych form opieki nad dziećmi”, wdrażanie e-usług oraz rozwój szkolnictwa zawodowego. Z 21 zaproponowanych działań, najciekawszym wydaje się działanie 2.2.10 – wprowadzenie powszechnego ogólnokrajowego systemu monitoringu usług publicznych, zbierającego dane z gmin.
3. **Rozwój infrastruktury społecznej i rewitalizacja wsi i małych miast.** Wśród 10 zaproponowanych działań, z konkretnych działań należy wspomnieć o rozwoju turystyki zdrowotnej oraz wyrównywaniu szans edukacyjnych poprzez zajęcia

pozalekcyjne, oraz lepsze wykorzystanie świetlic wiejskich. Niestety, większość opisanych działań nie przedstawia żadnych konkretów i mówi o niesprecyzowanych planach na przyszłość, np. „przygotowanie i realizacja programu krajowego, złożonego z różnych instrumentów krajowych i unijnych, publicznych i prywatnych, adresowanego przede wszystkim do obszarów o najniższym poziomie PKB i borykających się z problemami rozwojowymi”.

4. **Zrównoważone gospodarowanie i ochrona zasobów środowiska.** Działania opisane w tym kierunku interwencji są bardzo mocno zróżnicowane i obejmują zadania związane z planowaniem przestrzennym, zarządzaniem wodami opadowymi, rozwojem zasobów niezbędnych do prowadzenia działalności pozarolniczej, ochronę klimatu oraz zrównoważony rozwój rolnictwa. Spośród 30 wymienionych działań, część jest realizowanych w ramach Polityki Ekologicznej Państwa – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej 2030.
5. **Adaptacja do zmian klimatu i przeciwdziałanie tym zmianom.** Wszystkich 26 działań w ramach tego kierunku interwencji związanych jest z ochroną środowiska, poprzez zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, zwiększenie efektywności energetycznej budynków, rozwój odnawialnych źródeł energii oraz badania naukowe w tych kierunkach. Część działań związanych z przeciwdziałaniem zmianom klimatycznym ujęto w pozostałych kierunkach interwencji.

Postępy w realizacji działań II celu szczegółowego są monitorowane za pomocą pięciu wskaźników:

- odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej na wsi,
- liczba mieszkań przypadająca na 1000 mieszkańców,
- powierzchnia użytków ekologicznych ogółem w tysiącach hektarów,
- gospodarstwa domowe na obszarach wiejskich mające dostęp do połączeń o prędkości pobierania danych wynoszącej co najmniej 100 Mb/s,
- bilans emisji głównych zanieczyszczeń powietrza tlenkami azotu ze źródeł stacjonarnych innych niż energetyka, technologie przemysłowe i gospodarstwa domowe.

Cztery z wymienionych wskaźników dotyczą pierwszego kierunku interwencji, a ostatni dotyczy czwartego kierunku interwencji. Nie wprowadzono żadnych wskaźników dla zdecydowanej większości działań podejmowanych w ramach II celu szczegółowego, a te wprowadzone nie są trudne do osiągnięcia. Dla przykładu powierzchnia użytków ekologicznych w 2017 r. (wartość bazowa) wynosiła 53,4 tys. hektarów, na rok 2020 zaplanowano 54 tys. hektarów, a docelowo – 60 tys. hektarów.

Trzeci cel szczegółowy związany jest z rozwojem przedsiębiorczości, pozarolniczymi miejscami pracy i aktywnym społeczeństwem. Kluczowe zagadnienia III celu

szczegółowego są oparte o demografię obszarów wiejskich (kapitał ludzki, migracje wewnętrzne, starzenie się populacji na terenach wiejskich) oraz społeczna solidarność połączoną ze zrównoważonym rozwojem. W wyniku przeprowadzonej diagnozy oraz na podstawie dokumentów przygotowanych w toku tworzenia strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju ustalono pięć rozstrzygnięć strategicznych, które wyznaczają podstawowe kierunki interwencji:

- odwrócenie niekorzystnych trendów w zmianach demograficznych na terenach wiejskich,
- rozwój obszarów miejskich i wiejskich, który powinien się wzajemnie wspierać, promując stabilny i zrównoważony terytorialnie rozwój,
- zwiększenie zróżnicowania gospodarki na obszarach wiejskich, przy wykorzystaniu nowych technologii oraz nowych obszarów rozwoju,
- konieczność eliminowania różnic w poziomie rozwoju na szczeblu lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem redukcji skali ubóstwa,
- włączenie mieszkańców obszarów wiejskich w proces rozwoju.

Jeżeli weźmiemy pod uwagę zaproponowane w I celu szczegółowym drastyczne zmniejszenie liczby funkcjonujących gospodarstw rolnych i tym samym zmniejszenie osób pracujących w sektorze rolnictwa, kierunki działań tutaj zaproponowanych są niezbędne. Szczególnie w połączeniu z niekorzystnymi zmianami demograficznymi, konieczne jest stworzenie znaczącego, pozarolniczego, rynku pracy na obszarach wiejskich. Cele te jednak nie mogą zostać osiągnięte, bez realizacji pozostałych założeń, dotyczących m.in. wysokiej jakości usług publicznych, lepszej komunikacji z regionami ośrodkami oraz poprawy podstawowej infrastruktury na terenach wiejskich. Cel ten będzie więc najtrudniejszy do osiągnięcia i w dodatku jest mocno oparty na realizacji założeń opisanych w dwóch pozostałych celach strategicznych.

Podobnie jak wcześniej, strategia wymienia 28 projektów strategicznych zaczerpniętych z SOR, które w założeniu autorów mają wspomagać realizację założeń strategii w tym obszarze; zakres programów jest bardzo szeroki i większość z nich jedynie w minimalnym stopniu jest bezpośrednio powiązana z działaniami opisanymi poniżej.

Działania realizowane w ramach III celu szczegółowego podzielono na pięć kierunków interwencji w układzie działań podstawowych (horyzontalnych) oraz działań uzupełniających.

1. Odpowiedź na zmiany demograficzne i ich następstwa. Prawdopodobnie najtrudniejszy do realizacji kierunek działania – 21 zaproponowanych działań dotyczy zarówno kwestii migracji wewnętrznych i przeciwdziałaniu im, jak i aktywizacji zawodowej kobiet oraz osób powyżej pięćdziesiątego roku życia. Ma to doprowadzić do formuły „wsi wielofunkcyjnej”, w której rolnictwo jest

tylko jednym z wielu obszarów, ale jednocześnie wieś utrzymuje swój odrębny od miejskiego charakter.

2. **Rozwój przedsiębiorczości i nowych miejsc pracy.** Piętnaście działań opisanych w tym kierunku interwencji pochodzi częściowo ze Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Są one związane z pozarolniczym funkcjonowaniem gospodarstw rolnych, aktywizacją osób trwale bezrobotnych, wspieraniu tworzenia nowych przedsiębiorstw, a także udostępnianiem usług publicznych związanych z opieką nad dziećmi (żłobki i przedszkola).
3. **Wzrost umiejętności i kompetencji mieszkańców wsi.** Dziesięć opisanych działań horyzontalnych i uzupełniających opiera się o rozwój kapitału społecznego na terenach wiejskich w oparciu o rozwój usług szkoleniowych, rozwój kompetencji cyfrowych oraz m.in. wdrożenie polityki uczenia się przez całe życie. Największym wyzwaniem w realizacji opisanych działań, będzie przełamanie niechęci osób z doświadczeniem zawodowym do nauki oraz dostosowanie kierunków szkoleń do potrzeb lokalnych rynków pracy.
4. **Budowa i rozwój zdolności do współpracy w wymiarze społecznym i terytorialnym.** Działania opisane w tym kierunku interwencji bazują na aktywizacji lokalnych społeczności w celu współpracy i rozwoju swoich miejsc zamieszkania; włączenie mieszkańców w działania rozwojowe w formule rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS) i zwiększenie świadomości społecznej połączone z aktywną współpracą pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego powinno pozwolić na osiągnięcie stabilnego i zrównoważonego rozwoju. Promowana jest również idea inteligentnych wiosek (*smart villages*), rozumianych jako „obszary i społeczności wiejskie opierające swój rozwój na istniejących atutach i zasobach, wykorzystujące nowe możliwości, w których tradycyjne i nowe sieci oraz usługi są ulepszone za sprawą technologii cyfrowych i telekomunikacyjnych, innowacji oraz lepszego wykorzystania wiedzy”.
5. **Rozwój ekonomii i solidarności społecznej na obszarach wiejskich.** Kierunek ten obejmuje 12 rodzajów interwencji, których celem jest rozwój społeczeństwa obywatelskiego i większe zaangażowanie obywateli we współzrządzenie, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, rozwój sektora organizacji pozarządowych i całego sektora ekonomii społecznej oraz ogólny rozwój kapitału społecznego.

Do mierzenia postępów w realizacji trzeciego celu szczegółowego wybrano pięć wskaźników:

- udział liczby (aktywnych) zarejestrowanych organizacji non-profit mających siedzibę na wsi w ogólnej liczbie tych organizacji,
- liczba podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON na tysiąc mieszkańców na terenach wiejskich,

- osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym na wsi,
- stopa ubóstwa skrajnego na obszarach wiejskich,
- współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi na obszarach wiejskich.

Mamy więc dwa wskaźniki odnoszące się bezpośrednio do rozwoju przedsiębiorczości (aczkolwiek sama liczba funkcjonujących podmiotów, ani osób prowadzących działalność gospodarczą nic nam nie mówi o stanie tych przedsiębiorstw, efektywności ich funkcjonowania ani ich zyskach), jeden odnoszący się do liczby zarejestrowanych organizacji o charakterze non-profit, jeden związany ze stopą ubóstwa i jeden dotyczący obciążenia demograficznego. Zdecydowanie brakuje tutaj wskaźników dotyczących rynku pracy (w szczególności pozarolniczego rynku pracy), dodatkowych wskaźników demograficznych, danych dotyczących efektywności szkoleń i nabywania nowych umiejętności oraz faktycznego zaangażowania społeczności lokalnych.

2.3. Środki UE na rolnictwo w Polsce w latach 2021-2027

Odmienne niż w perspektywie finansowej 2014-2020, strategię wykorzystania w Polsce funduszy pochodzących z budżetu UE mają określać dla lat 2021-2027 dwa odrębne dokumenty:

- umowa partnerstwa, określająca strategię wykorzystania środków unijnych z zakresu polityki spójności oraz polityki morskiej i rybołówstwa;
- strategia dla Wspólnej Polityki Rolnej.

Dnia 14 grudnia Rada Ministrów przyjęła Plan Strategiczny dla WPR na lata 2023-2027⁷ (w latach 2021-2023, ze względu na pandemię, stosowane są rozwiązania z poprzedniej perspektywy wieloletniej). Na lata 2023-2027 zaplanowano limit płatności w wysokości 25 mld euro, z czego 17 mld euro zostanie przeznaczonych na płatności bezpośrednie – w 2027 roku odmiennie jak w poprzednich latach, w tej perspektywie nie będzie możliwości przesuwania środków pomiędzy I i II filarem WPR. Oznacza to, przy obecnym kursie euro około 15,8 mld rocznie na płatności bezpośrednie – kwota zbliżona do obecnej. Wśród najważniejszych rozwiązań nowego okresu programowania należy wymienić wsparcie dla rolnictwa zrównoważonego, promowanie produkcji energii odnawialnej, zwiększenia aktywności społeczności lokalnych oraz zwiększenie innowacyjności w rolnictwie. Oprócz

⁷ Por. <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/plan-strategiczny-dla-wpr-na-lata-2023-2027-wersja-40-przyjety-przez-rade-ministrow>.

głównych priorytetów, plan przewiduje wzmocnienie lepszej organizacji łańcuchów dostaw wraz ze wsparciem mniejszych przetwórców, a także wprowadzenie idei *smart villages* na oraz wsparcie przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Tak opisane priorytety pokazują kierunki pożądaných zmian – jednocześnie trzeba też zadać pytanie czy odpowiadają potrzebom rolnictwa i czy środki zostaną w pełni wykorzystane.

2 grudnia zostały chwalone nowe rozporządzenia dotyczące Wspólnej Polityki Rolnej, które będą obowiązywały w latach 2023-2027. Do końca 2022 roku WPR będzie prowadzona w oparciu o rozporządzenia z 2013 roku wraz z przejściowym rozporządzeniem 2020/2220⁸.

Z *Planu strategicznego* odczytać można istotne propozycje dotyczące proponowanej polityki wobec rolnictwa. Za najważniejsze z nich uznać należy przede wszystkim propozycję zmiany proporcji podziału środków pomiędzy dopłaty bezpośrednie oraz zadania służące rozwojowi obszarów wiejskich, oraz wskazanie głównych kierunków działań odpowiadających celom Wspólnej Polityki Rolnej określonym w projekcie rozporządzenia.

Według ustaleń na zadania z zakresu WPR realizowane w latach 2023-2027 Polska ma otrzymać 21 682 mln euro z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz 9 532 mln euro z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Po wyłączeniu z tych kwot środków przewidzianych na lata 2021-2022 (6 039 mln euro z EFRG i 2 932 mln euro z EFRROW), które przesunięte zostały do przedłużonej perspektywy finansowej 2014-2022, pozostały kwoty 15 643 mln euro z EFRG i 6 600 mln euro z EFRROW. W *Planie strategicznym dla WPR* założono, że Polska skorzysta z możliwości przewidzianej w przytoczonym wcześniej projekcie rozporządzenia i przesunie 30% kwoty pochodzącej z EFRROW na płatności bezpośrednie. Po tych przesunięciach Polska dysponować będzie kwotą około 17 000 mln euro⁹ na dopłaty bezpośrednie, ok. 35 mln euro na interwencje rynkowe oraz kwotą około 5 000 mln euro na rozwój obszarów wiejskich.

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2220 z dnia 23 grudnia 2020 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) w latach 2021 i 2022 oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do zasobów i stosowania w latach 2021 i 2022 oraz rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do zasobów i rozdziału takiego wsparcia na lata 2021 i 2022, Dz. Urz. UE L 437 z 28.12.2020, s. 1-29.

⁹ W *Planie Strategicznym* nie uwzględniono kwoty 25 mln euro na interwencje rynkowe. Podane powyżej kwoty są zgodne z zestawieniem *Budget pre-allocations*, dostęp online: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/budget-pre-allocations_en [16.04.2021].

Zamiar przesunięcia prawie 2 mld euro z PROW na dopłaty bezpośrednie wyraźnie sugeruje, że w polskiej strategii wykorzystania środków UE preferencje dla socjalnych funkcji WPR nadal przeważa nad podejściem ściśle wiążącym perspektywę rozwoju rolnictwa i wymogi zrównoważonego rozwoju z rozwojem obszarów wiejskich. Zauważyć należy, że średnioroczna kwota wydatków na rozwój obszarów wiejskich wynosić będzie – po dokonanych przesunięciach – ponad 900 mln euro rocznie, a więc znacznie mniej niż w latach 2014-2020.

Ważną częścią *Planu strategicznego dla WPR* jest wskazanie najważniejszych potrzeb polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich odpowiadających celom WPR określonym w przytoczonym powyżej projekcie rozporządzenia Parlamentu i Komisji Europejskiej z 2018 r. Zgodnie z tym dokumentem za cele ogólne wsparcie z EFRG i EFRROW uznano:

- wspieranie inteligentnego, odpornego i zróżnicowanego sektora rolnictwa przy zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego;
- zwiększenie troski o środowisko oraz intensyfikacja działań w dziedzinie klimatu, aby przyczynić się do realizacji unijnych celów związanych ze środowiskiem i klimatem;
- umacnianie struktury społeczno-ekonomicznej obszarów wiejskich.

Osiągnięciu tych celów ma służyć realizacja następujących celów szczegółowych:

- wspieranie godziwych dochodów gospodarstw rolnych i ich odporności w całej Unii w celu zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego,
- zwiększenie zorientowania na rynek i konkurencyjności, w tym większe ukierunkowanie na badania naukowe, technologię i cyfryzację,
- poprawa pozycji rolników w łańcuchu wartości,
- przyczynianie się do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej, a także wykorzystanie zrównoważonej energii,
- wspieranie zrównoważonego rozwoju i wydajnego gospodarowania zasobami naturalnymi, takimi jak woda, gleba i powietrze,
- przyczynianie się do ochrony różnorodności biologicznej, wzmocnienie usług ekosystemowych oraz ochrona siedlisk i krajobrazu,
- przyciąganie młodych rolników i ułatwianie rozwoju działalności gospodarczej na obszarach wiejskich,
- promowanie zatrudnienia, wzrostu, włączenia społecznego i rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich, w tym biogospodarki i zrównoważonego leśnictwa,
- poprawa reakcji rolnictwa UE na potrzeby społeczne dotyczące żywności i zdrowia, w tym bezpiecznej, bogatej w składniki odżywcze i zrównoważonej żywności, zapobiegania marnotrawieniu żywności, jak również dobrostanu zwierząt.

W toku prac nad diagnozą stanu rolnictwa i obszarów wiejskich stanowiącą podstawę ustaleń zawartych w *Planie strategicznym* zidentyfikowano 76 potrzeb, które następnie przypisano do odpowiednich celów cząstkowych WPR i uporządkowano według ich ważności, określanej w trzystopniowej skali: krytyczne – wymagane – pożądane. W zamieszczonej poniżej tabeli przedstawiono wszystkie 23 potrzeby zakwalifikowane jako krytyczne.

Tabela 2. Potrzeby krytyczne w Planie strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej

Cel WPR	Krytyczne potrzeby
Wspieranie godziwych dochodów gospodarstw rolnych i ich odporności w całej Unii w celu zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego	<p>Zwiększenie indywidualnego dochodu w rolnictwie w celu zapewnienia rolnikom godnego poziomu życia i wyrównywania szans rozwojowych, ekonomicznych, społecznych</p> <p>Zapewnienie stabilności dochodów gospodarstw przez łagodzenie skutków ryzyka cenowego (wynikającego ze zmienności koniunktury) i produkcyjnego (wynikającego ze zmienności uwarunkowań klimatyczno-pogodowych oraz występowania klęsk żywiołowych, inwazji szkodników, chorób zwierząt i roślin)</p> <p>Poprawa pozycji ekonomicznej rolnictwa unijnego względem rolnictwa światowego w związku z przewagą kosztową rolnictwa światowego wynikającą m.in. z różnic w standardach produkcji związanych z ochroną środowiska i klimatu</p>
Większe zorientowanie na rynek i konkurencyjność, w tym większe ukierunkowanie na badania naukowe, technologię i cyfryzację	<p>Rozwój produkcji żywności wysokiej jakości w tym produkcji ekologicznej</p> <p>Pokonanie ograniczeń rozwoju, związanych z niewielką skalą produkcji gospodarstw rolnych utrudniającą przejmowanie najnowszych technologii i stosowanie nowych modeli organizacyjnych i biznesowych, w tym poprzez promocję współdziałania</p>
Poprawa pozycji rolników w łańcuchu wartości	<p>Stymulowanie wspólnych działań rolników w ramach różnych form współpracy i kooperacji</p> <p>Wspieranie alternatywnych łańcuchów wartości, w tym krótkich łańcuchów żywnościowych związanych z wytwarzaniem produktów wysokiej jakości</p>
Przyczynianie się do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej, a także wykorzystanie zrównoważonej energii	<p>Adaptacja rolnictwa i leśnictwa do zmian klimatu, w tym ograniczenie oddziaływania niekorzystnych warunków pogodowych lub zagrożeń chorobowych</p> <p>Ograniczanie emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa</p>
Wspieranie zrównoważonego rozwoju i wydajnego gospodarowania zasobami naturalnymi takimi jak woda, gleba i powietrze	<p>Poprawa gospodarki wodnej na obszarach wiejskich</p> <p>Ochrona zasobów i poprawa jakości gleb</p>

Cel WPR	Krytyczne potrzeby
Przyczynianie się do ochrony różnorodności biologicznej, wzmacnianie usług ekosystemowych oraz ochrona siedlisk i krajobrazu	Zrównoważone stosowanie środków ochrony roślin i nawozów Ochrona i różnicowanie krajobrazu wiejskiego
Przyciąganie młodych rolników i ułatwianie rozwoju działalności gospodarczej	Rozwój usług publicznych i infrastruktury technicznej w tym w zakresie dostępu do Internetu na obszarach wiejskich Poprawa dochodów młodych rolników
Promowanie zatrudnienia, wzrostu, włączenia społecznego i rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich, w tym biogospodarki i zrównoważonego leśnictwa	Poprawa dostępu do Internetu o wysokiej wydajności Stymulowanie rozwoju lokalnego przez zastosowanie rozwiązań innowacyjnych, w tym cyfrowych oraz z wykorzystaniem potencjału endogenicznego Rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich poprzez tworzenie sprzyjających warunków do dywersyfikacji gospodarki, w tym biogospodarki, oraz tworzenia i utrzymania miejsc pracy na obszarach wiejskich
Poprawa reakcji rolnictwa UE na potrzeby społeczne dotyczące żywności i zdrowia, w tym bezpiecznej, bogatej w składniki odżywcze i zrównoważonej żywności, zapobiegania marnotrawieniu żywności, jak również dobrostanu zwierząt	Zrównoważone stosowanie środków ochrony roślin i nawozów Wsparcie budowy grup producentów w ramach systemów jakości żywności i relacji horyzontalnych pomiędzy producentami, grupami i otoczeniem
Modernizacja sektora poprzez wspieranie i dzielenie się wiedzą, innowacjami i cyfryzacja w rolnictwie i na obszarach wiejskich oraz zachęcanie do ich wykorzystywania	Podniesienie innowacyjności w sektorze rolno-spożywczym i na obszarach wiejskich poprzez tworzenie i powszechne wykorzystanie innowacyjnych rozwiązań Zacieśnienie współpracy pomiędzy partnerami AKIS1

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika nr 5 do Planu strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej *Agricultural Knowledge and Innovation Systems*.

Wybór krytycznych potrzeb nie budzi większych zastrzeżeń – poza uznaniem za krytyczną potrzebę zwiększenia indywidualnego dochodu w rolnictwie bez wiązania tego postulatu z koniecznością osiągnięcia przynajmniej minimalnego poziomu produkcji towarowej i rentowności. Zauważyć jednak należy, że:

- krytyczne potrzeby zdefiniowano w sposób dość ogólny i istotny będzie dobór instrumentów, które służyć będą zaspokojeniu tych potrzeb;
- o faktycznej strategii wykorzystania środków przeznaczonych na zadania realizowane w ramach WPR zdecyduje przede wszystkim sposób podziału dostępnych kwot pomiędzy poszczególne działania, jakie będą podejmowane, począwszy od roku 2023.

Odwołania do problemów wsi i rolnictwa znaleźć też można w projekcie umowy partnerstwa na lata 2021-2027¹⁰. Nie ma jednak możliwości oceny rozmiarów pomocy, jaka z programów polityki spójności zostanie wykorzystana na rzecz rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich.

Środki służące rozwojowi obszarów wiejskich uwzględniono również – chociaż bez ich ścisłego wyodrębnienia – w projekcie Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), opublikowanym w lutym 2021 r. przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej¹¹. KPO jest dokumentem określającym zasady wykorzystania w Polsce środków pochodzących z ustanowionego w 2020 r. unijnego Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy¹², którego podstawowymi komponentami są:

- Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF – *Recovery and Resilience Facility*)¹³, na który przeznaczono – do podziału między wszystkie kraje UE – 312,5 mld euro bezzwrotnych środków zwiększających alokacje ustalone w wieloletnim planie finansowym na lata 2021-2027, z czego pula dla Polski wynosi 23,9 mld euro;
- 360 mld euro w formie pożyczek dla państw członkowskich na program finansujący odbudowę i zwiększanie odporności gospodarczej i społecznej, za pośrednictwem wsparcia reform i inwestycji, w tym ok. 35 mld euro do wykorzystania przez Polskę.

Podane powyżej kwoty określają górne limity środków możliwych do otrzymania po uzgodnieniu z Komisją Europejską planu ich wykorzystania. Jest bardzo prawdopodobne, że w toku uzgodnień konieczne będą daleko idące korekty obecnego projektu KPO.

Jako cele i kierunki wykorzystania środków RRF w rozporządzeniu z 2021/241 wskazano sześć obszarów:

- zielona transformacja;
- transformacja cyfrowa;
- inteligentny, zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu;

¹⁰ Projekt umowy partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021-2027 w Polsce, Ministerstwo Funduszy i Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2021.

¹¹ Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2021.

¹² Por. rozporządzenie Rady (UE) 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19, Dz. Urz. UE L 433 z dnia 22.12.2020, s. 23-27.

¹³ Por. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz. Urz. UE L 57 z dnia 18.2.2021, s. 17-75.

- spójność społeczna i terytorialna;
- opieka zdrowotna oraz odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna;
- polityki na rzecz następnego pokolenia, dzieci i młodzieży.

Przyjęto ponadto, że co najmniej 37% środków RRF ma zostać przeznaczony na działania związane z realizacją celu klimatycznego, a 20% – na działania związane z realizacją celu cyfrowego.

Z programów inwestycyjnych zaplanowanych w KPO jako programy mogące być źródłem środków dla finansowania rozwoju obszarów wiejskich wskazać można:

- inwestycje w źródła ciepła (chłodu) w systemach ciepłowniczych,
- efektywność budynków mieszkalnych,
- termomodernizacja szkół,
- instalacje OZE realizowane przez społeczności energetyczne¹⁴,
- ograniczenie wpływu na środowisko wielkoobszarowych terenów zdegradowanych,
- systemy oczyszczania ścieków oraz zaopatrzenia w wodę poza aglomeracjami,
- zielona transformacja miast i obszarów funkcjonalnych,
- pasywne obiekty lokalnej aktywności społecznej (modernizacja infrastruktury kultury),

na które łącznie zamierza się przeznaczyć 4 756 mln euro, z czego 3 210 mln euro przypada na inwestycje służące modernizacji jednorodzinnych i wielorodzinnych budynków mieszkalnych. Nie ma możliwości, by ocenić jaka część tej kwoty miała być wykorzystana na terenach wiejskich, wydaje się jednak, że głównymi beneficjentami będą raczej większe miasta.

¹⁴ Społecznością energetyczną (nazywaną w obowiązującej dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE – Dz. Urz. UE L 158 z 14.6.2019, s. 125-199, obywatelską społecznością energetyczną) nazywa się „podmiot prawny oparty na dobrowolnym uczestnictwie, skutecznie kontrolowany przez akcjonariuszy lub członków będących osobami fizycznymi, władzami lokalnymi, w tym gminami lub małymi przedsiębiorstwami i mikroprzedsiębiorstwami”. Do celów społeczności należy zapewnienie korzyści środowiskowych, gospodarczych lub społecznych dla swoich członków lub lokalnych obszarów, na których działa społeczność.

2.4. Inne strategie

Oprócz przedstawionych wcześniej *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* oraz *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa*, System zarządzania rozwojem Polski¹⁵ przewiduje osiem następnym strategii sektorowych na poziomie krajowym. Wszystkie te strategie działają na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i są określone jako „inne strategie rozwoju”. W każdej z nich można znaleźć mniej lub bardziej bezpośrednie odniesienia do obszarów wiejskich oraz rolnictwa. Oddzielną kwestią jest powiązanie strategii ze sobą oraz ze średniookresową strategią rozwoju kraju – z jednej strony są one ze sobą powiązane i realizują cele strategiczne opisane w SOR; z drugiej strony występują w nich sprzeczności oraz nakładanie się kompetencji. Strategie sektorowe oprócz SZRW-RiR obejmują:

- Politykę ekologiczną państwa – strategię rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej, uchwaloną 16 lipca 2019 r.¹⁶,
- Strategię rozwoju kapitału ludzkiego 2030, uchwaloną 14 grudnia 2020 r.¹⁷,
- Strategię zrównoważonego rozwoju transportu do 2030 r., uchwaloną 24 września 2019 r.¹⁸,
- Krajową strategię rozwoju regionalnego 2030, uchwaloną 17 września 2019 r.¹⁹,
- Strategię rozwoju kapitału społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030, (uchwalona 27 października 2020 roku)²⁰,
- Politykę energetyczną Polski do 2040 roku, uchwaloną 2 lutego 2021 roku²¹,
- Strategię sprawne państwo – dotychczas nieuchwaloną,
- Strategię innowacyjności i efektywności gospodarki (strategię produktywności), która również nie została jeszcze uchwalona.

¹⁵ Uchwała nr 162/2018 Rady Ministrów z dnia 29 października 2018 roku w sprawie przyjęcia „Systemu zarządzania rozwojem Polski”, dostęp online: <https://archiwum.muir.gov.pl/media/67800/Uchwała.pdf> [10.04.2021].

¹⁶ Uchwała nr 67/2019 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 roku w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej”, M.P. 2019, poz. 794.

¹⁷ Uchwała nr 184/2020 Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2020 roku w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2030”.

¹⁸ Uchwała nr 105/2019 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 roku w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku”, M.P. 2019, poz. 1054.

¹⁹ Uchwała nr 102/2019 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 roku w sprawie przyjęcia „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030”, M.P. 2019, poz. 1060.

²⁰ Uchwała nr 155/2020 Rady Ministrów z dnia 27 października 2020 roku w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030”, M.P. 2020, poz. 1060.

²¹ Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 roku w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r., M.P. 2021, poz. 264.

Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2030 (KSRR) jest najbliższej związana z rozwojem obszarów wiejskich oraz – bardziej ogólnie – ze zrównoważonym rozwojem regionalnym w Polsce. Cel główny KSRR został określony jako „efektywne wykorzystanie endogenicznych potencjałów terytoriów i ich specjalizacji dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju kraju, co tworzyć będzie warunki do wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym osiągnięciu spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym i przestrzennym”. Zadanie to pokrywa się zakresowo z trzecim celem szczegółowym SZRWRiR, który również jest nastawiony na rozwój lokalny poprzez wykorzystanie lokalnych atutów oraz tworzenie *smart villages*. Działania opisane w pierwszym celu szczegółowym KSRR dotyczącym zwiększenia spójności rozwoju kraju są nastawione na rozwój obszarów słabszych gospodarczo oraz tych, które są zagrożone trwałą marginalizacją. Drugi cel szczegółowy strategii rozwoju regionalnego, podobnie jak trzeci cel szczegółowy SZRWRiR, związany jest z rozwojem przedsiębiorczości na szczeblu m.in. lokalnym oraz rozwojem kapitału ludzkiego społecznego. W części odnoszącej się do zrównoważonego rozwoju *Strategia* porusza również kwestie infrastruktury transportowej, aczkolwiek temat ten jest szerzej opisany w *Strategii zrównoważonego rozwoju transportu 2030*. Trzeba również zwrócić uwagę na przedstawione we wstępie do *Strategii* wyzwania: dwa pierwsze odnoszą się do zmian klimatycznych i zagrożeń dla środowiska oraz przeciwdziałaniu negatywnym skutkom procesów demograficznych. Oba zostały praktycznie pominięte przy formułowaniu celów szczegółowych oraz kierunków interwencji.

Celem głównym Strategii rozwoju kapitału społecznego jest wzrost życia społecznego i kulturalnego Polaków. Cel główny, cele szczegółowe oraz kierunki interwencji nie są bezpośrednio powiązane z rozwojem obszarów wiejskich, czy tym bardziej rolnictwem. Część z planowanych działań zawiera się w II i III celu szczegółowym SZRWRiR – są to głównie działania związane z ekonomią społeczną, zaangażowaniem mieszkańców w życie publiczne oraz rozwojem kompetencji zawodowym (w wybranych obszarach).

Znacznie więcej elementów wpływających na rozwój obszarów wiejskich można znaleźć w Strategii zrównoważonego rozwoju transportu 2030 (SZRT). Cel główny strategii zakłada m.in. zwiększenie dostępności transportowej oraz poprawę bezpieczeństwa uczestników ruchu. Szczególnie pierwszy punkt jest istotny w kontekście rozwoju wsi i terenów wiejskich. Z punktu widzenia transportu lokalnego i regionalnego, istotne są opisane w strategii działania dotyczące transportu drogowego, kolejowego oraz transportu miejskiego (również w rozumieniu komunikacji zbiorowej). Pierwszy kierunek interwencji (SZRT nie korzysta z celów szczegółowych – kierunki interwencji są związane bezpośrednio z celem głównym) dotyczy budowy zintegrowanej sieci transportowej służącej konkurencyjnej gospodarce. W zakresie pasażerskiego transportu kolejowego zakłada się rozwój lokalnych i regionalnych

przewozów, oraz zmniejszenie liczby miast i obszarów pozbawionych transportu kolejowego – działania te będą realizowane ze wsparciem dwóch programów strategicznych przedstawionych w SOR: krajowego programu kolejowego do roku 2023 oraz programu inwestycji dworcowych na lata 2016–2023. Wartość środków przewidzianych na realizację tych dwóch programów wieloletnich wynosi prawie 72 mld zł.

Strategia zwraca również uwagę na konieczność rozwoju sieci dróg regionalnych i lokalnych w celu zwiększenia dostępności transportowej – autorzy zakładają, że część środków na te inwestycje będzie pochodziła bezpośrednio od jednostek samorządu terytorialnego. Środki na te zadania mają częściowo być pokryte z Funduszu Dróg Samorządowych – państwowego funduszu celowego stworzonego w celu wspomagania samorządów w inwestycjach drogowych i mostowych.

Omawiając kwestie wspierania rozwoju transportu na obszarach wiejskich, trzeba przypomnieć, że tworzenie sieci autostradowej oraz obwodnic drogowych, w niektórych przypadkach może prowadzić do marginalizacji mniejszych miast i wsi. Sytuacja ta ma dwa oblicza: po pierwsze, jeżeli w ciągu nowej drogi nie został przygotowany węzeł drogowy, taka miejscowość może być „wykluczona transportowo” i takie rozwiązanie utrudni mieszkańcom funkcjonowanie. Jednocześnie zarówno autostrady, jak i obwodnice mogą mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie lokalnych przedsiębiorców, odcinając ich od potencjalnych klientów. Za budową obwodnic przemawia oczywiście dążenie do poprawy bezpieczeństwa mieszkańców, budowa obwodnic stanowi również istotne ułatwienie dla kierowców i umożliwia ograniczenie ruchu na niektórych drogach wyłącznie do ruchu lokalnego. Konstruując plany inwestycji drogowych na obszarach wiejskich, musimy więc pogodzić rozbieżne tendencje, co często okazuje się bardzo trudne – zazwyczaj nawet opinie społeczności lokalnych co do celowości budowy obwodnic są zróżnicowane.

Określone w Polityce ekologicznej Państwa – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej działania odnoszące się do sektora rolniczego dotyczą bezpośrednio trzech obszarów:

- redukcji emisji gazów cieplarnianych, za które rolnictwo jest częściowo odpowiedzialne;
- budowy i modernizacji urządzeń melioracyjnych, które odpowiadają za dostarczanie wody dla rolnictwa (włącznie z projektem strategicznym *Woda dla rolnictwa* uruchomionym na podstawie SOR);
- ochrony powierzchni ziemi, w tym gleb – do działań mających pomóc w realizacji tego celu zaliczono identyfikację oraz poprawę stanu jakości gleb zanieczyszczonych, zapobieganie wyłaczania gleb z użytkowania rolniczego i leśnego oraz właściwe zasady planowania przestrzennego.

W *Strategii* poruszono również temat różnorodności biologicznej w Polsce. Wysoka ocena stanu różnorodności biologicznej wynika między innymi z rozproszenia

gruntów rolnych oraz utrzymywaniu się ekstensywnego rolnictwa – cechy te, o ile są atutem polityki ekologicznej państwa, to w SZRW RiR uznawane są za słabość rolnictwa.

Uchwalona w grudniu 2020 roku *Strategia rozwoju kapitału ludzkiego 2030* za swój główny cel przyjęła wzrost kapitału ludzkiego i spójności społecznej w Polsce. Z celem głównym są powiązane cztery cele szczegółowe dotyczące kolejno podniesienia poziomu kompetencji, poprawy zdrowia obywateli oraz efektywności służby zdrowia, poprawa wykorzystania potencjału kapitału ludzkiego na rynku pracy oraz redukcja ubóstwa i wykluczenia społecznego. Wszystkie powyższe obszary interwencji mają odniesienie do obszarów wiejskich – szczególnie istotnym wydaje się pozarolniczy rynek pracy na obszarach wiejskich. W tym przypadku strategia zaleca zwiększenie mobilności zawodowej osób związanych z rolnictwem w kierunku pozarolniczego rynku pracy²² – jest to zgodne z rozwiązaniami przyjętymi w innych dokumentach strategicznych, nie przedstawiono jednak konkretnych narzędzi, mających pomóc realizacji tego celu.

Polityka energetyczna Polski do 2040 roku jest ostatnią z uchwalonych do tej pory strategii sektorowych i została oparta na trzech filarach:

- sprawiedliwa transformacja (transformacja rejonów węglowych, ograniczenie ubóstwa energetycznego oraz nowe gałęzie przemysłu związane z OZE i energetyką jądrową);
- zeroemisyjny system energetyczny (morska energia wiatrowa, energetyka jądrowa, energetyka lokalna i obywatelska);
- dobra jakość powietrza (transformacja ciepłownictwa, elektryfikacja transportu oraz dom z klimatem).

Oprócz dobrej jakości powietrza, żaden z filarów nie jest bezpośrednio i wyłącznie powiązany z rolnictwem lub obszarami wiejskimi; emisja gazów cieplarnianych z rolnictwa stanowi tylko około 8% całkowitej emisji w Polsce²³, aczkolwiek od około 20 lat jest na stałym poziomie. Obowiązek ograniczenia emisji może spowodować konieczność zwiększenia wydatków inwestycyjnych w gospodarstwach rolnych.

Dwie pozostałe strategie sektorowe nie zostały jeszcze uchwalone i znajdują się w fazie konsultacji.

²² *Strategia rozwoju kapitału ludzkiego 2030*, załącznik do Uchwały 184/2020 Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2020 roku, s. 75.

²³ Dane za 2016 rok, R. Jeszke (red.), *Klimat dla Polski, Polska dla klimatu 1988-2018-2050*, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami.

Wieś w Polsce po 2004 roku

Polska wieś przeszła w ciągu ostatnich 17 lat ogromną transformację. Krajowe oraz unijne środki finansowe w dużej mierze zmieniły sposób funkcjonowania obszarów wiejskich w Polsce. Zmieniły również sposób życia mieszkańców wsi. Z jednej strony zainwestowano miliardy złotych w rozwój podstawowej infrastruktury, takiej jak wodociągi, sieci kanalizacyjne i drogi na poziomie lokalnym oraz regionalnym. Jednocześnie jeszcze większe kwoty trafiły do rolników w formie dopłat bezpośrednich, programów szkoleniowych rozwijających umiejętności i kompetencje oraz bezpośredniego wsparcia dla producentów rolnych. Dzięki zrealizowanym inwestycjom obserwujemy ciągłą poprawę dostępu do usług publicznych na terenach wiejskich oraz wzrost jakości tych usług. Jednak różnica pomiędzy poziomem życia na obszarach wiejskich i w miastach jest nadal znacząca, chociaż na większości obszarów wiejskich systematycznie niwelowana.

Stąemu rozwojowi towarzyszą nowe zagrożenia. Dwa najpoważniejsze polegają na stopniowej marginalizacji niektórych obszarów wiejskich, mogących doprowadzić w przyszłości do wykluczenia społecznego ich mieszkańców. Ten pierwszy problem jednocześnie jest przyczyną drugiego, czyli niekorzystnych zmian demograficznych na wsi. Obszary miejskie, a w szczególności kilka największych aglomeracji prowadzą ciągły drenaż kadr, co prowadzi do niekorzystnych zmian na lokalnych rynkach pracy oraz szybkiego starzenia się polskiej wsi.

Funkcje wsi ciągle ewoluują i widzimy wiele przypadków, w których wsie czy też całe gminy potrafią wykształcić unikalną specjalizację pozarolniczą i odwrócić dotychczasowe niekorzystne trendy. Mamy jednak nadal dużą grupę wsi o charakterze czysto rolniczym, które będą wymagały zewnętrznego wsparcia, by mogły funkcjonować na właściwym poziomie. Uchwalone w ostatnich latach zmiany w systemie finansów publicznych oraz w ordynacji podatkowej na pewno nie sprzyjają rozwojowi najuboższych gmin. Będą one wymagały w przyszłości dodatkowych programów pomocowych.

3.1. Zasięg terytorialny

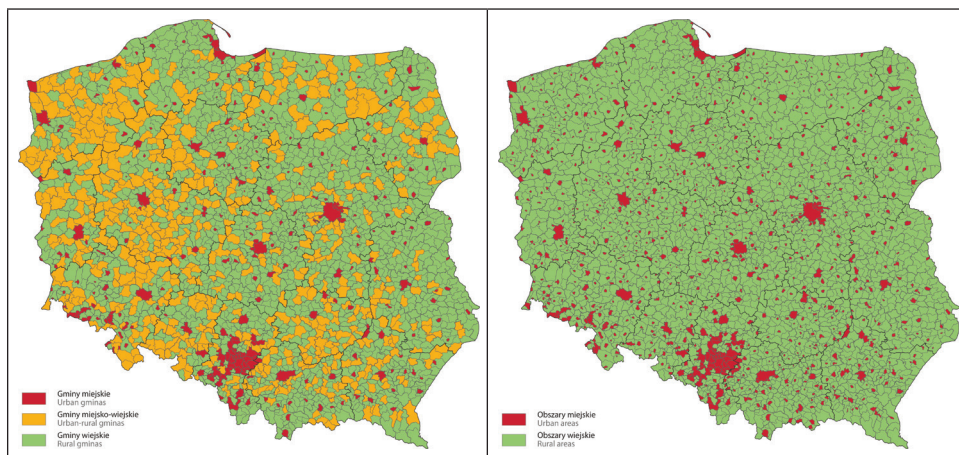
Zgodnie z definicją Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) na obszary wiejskie składają się obszary gmin wiejskich oraz części wiejskie gmin miejsko-wiejskich według Krajowego Rejestru Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju¹. Według publikowanych przez GUS danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, w 2020 roku łączna powierzchnia obszarów wiejskich wynosiła 290 499 km², co odpowiada ok. 92,9% ogólnej powierzchni kraju (312 705 km²). Na obszarach wiejskich zamieszkiwało w 2020 roku ok. 40,1% całej ludności Polski.

Przyjęcie jako kryterium wyodrębnienia obszarów wiejskich statusu gmin i podziału gmin miejsko-wiejskich na obszar miasta (siedziby gminy) i obszar wiejski, ma pewne zalety, takie jak prostota i jednoznaczność. Taki sposób definiowania obszarów wiejskich odrywa jednak formalny zasięg obszarów wiejskich od funkcji, jakie pełnią poszczególne jego fragmenty. Na zamieszczonej poniżej mapie obszarów wiejskich można na przykład zauważyć, że w świetle obowiązującej definicji do obszarów miejskich zalicza się cały obszar Mierzei Helskiej i Mierzei Wiślanej, a także niemal cały obszar – praktycznie pozbawiony stałych mieszkańców – Gór Izerskich i Karkonoszy. Jednocześnie do obszarów wiejskich zalicza się wiele silnie zurbanizowanych gmin na obrzeżach dużych miast – takich jak np. gmina wiejska Raszyn, stanowiąca praktycznie przedmieście Warszawy, a w otoczeniu Rzeszowa – gminy Trzebownisko oraz Świlcza.

Wątpliwości budzi wyłączenie z obszarów wiejskich małych miast będących siedzibami gmin miejsko-wiejskich. Miasta te wyraźnie różnią się rozmiarami od gmin miejskich (średnia gmina miejska – bez miast na prawach powiatu – ma ok. 25 tys. mieszkańców, średnie miasto w gminie miejsko-wiejskiej – ok. 7,2 tys. mieszkańców), a udział ich powierzchni w całej powierzchni obszarów wiejskich nie przekracza 2,8%. Wyłączenie z obszarów wiejskich małych miast w gminach miejsko-wiejskich ma też swoje konsekwencje dla analizy sytuacji finansowej obszarów wiejskich. Zauważyć przy tym należy, że przyjęta przez GUS definicja obszarów wiejskich odbiega od definicji przyjętej na potrzeby określenia zakresu terytorialnego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich finansowanego z udziałem środków budżetowych UE, zaliczającego do obszarów wiejskich także małe miasta (do 5 tys. mieszkańców) położone w gminach wiejsko-miejskich.

¹ *Rodzaje gmin oraz obszary miejskie i wiejskie*, Główny Urząd Statystyczny, dostęp online: <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/rodzaje-gmin-oraz-obszary-miejskie-i-wiejskie/> [29.03.2021].

Rysunek 1. Obszary miejskie i wiejskie w Polsce w 2020 roku



Źródło: Rodzaje gmin oraz obszary miejskie i wiejskie, Główny Urząd Statystyczny, dostęp online:

<https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/rodzaje-gmin-oraz-obszary-miejskie-i-wiejskie/> [29.03.2021].

Z całkowitej powierzchni obszarów wiejskich ok. $\frac{2}{3}$ przypada na gminy wiejskie, a ok. $\frac{1}{3}$ – na obszary wiejskie w gminach miejsko-wiejskich, przy czym w gminach miejsko-wiejskich obszary wiejskie stanowią przeważającą większość – ok. 92,5% powierzchni gmin miejsko-wiejskich. Poza bardzo silnie zurbanizowanym województwem śląskim, w którym powierzchnia obszarów wiejskich stanowi 69,3% powierzchni, w pozostałych województwach wskaźniki udziału powierzchni obszarów wiejskich w powierzchni województwa zawierały się w 2020 r. w granicach od 89,1% w województwach dolnośląskim i małopolskim do 97,4% w województwie warmińsko-mazurskim.

Przyjęcie administracyjnego kryterium wyodrębnienia obszarów wiejskich powoduje, iż w ostatnich latach zasięg terenów wiejskich wolno, lecz stale zmniejsza się w wyniku przyłączania do dużych miast obszarów wiejskich z sąsiadujących gmin oraz przyznawania kolejnym miejscowościom praw miejskich – w ostatnim dziesięcioleciu przybyło ponad 30 nowych miast, głównie mających status miasta w gminie miejsko-wiejskiej. Równocześnie przebiega, z mniejszą intensywnością, proces włączania obszarów podmiejskich gmin wiejskich do miast. W efekcie na przestrzeni ostatnich 20 lat całkowita powierzchnia miast zwiększyła się – kosztem obszarów wiejskich – o ok. 100 tys. hektarów, a największe „zdobycze” terytorialne odnotowały Rzeszów, Opole i Zielona Góra.

Tabela 3. Powierzchnia i ludność gmin w 2020 r.

Wyszczególnienie	Liczba jednostek	Powierzchnia		Ludność		Gęstość zaludnienia
		hektary	Polska = 100	osób	Polska = 100	osób/km ²
Polska ogółem	2 477	31 270 525	100,0	38 386 476	100,0	122,8
Gminy miejskie	302	1 418 776	4,5	18 477 963	48,1	1 302,4
w tym: MPP	66	747 083	2,4	12 577 045	32,8	1 683,5
Gminy wiejskie	1 533	19 222 518	61,5	10 878 287	28,3	56,6
Gminy miejsko-wiejskie	642	10 629 231	34,0	9 030 226	23,5	85,0
w tym: obszary miejskie		797 482	2,6	4 576 593	11,9	573,9
obszary wiejskie		9 831 749	31,4	4 453 633	11,6	45,3
Obszary miejskie ogółem	944	2 216 258	7,1	23 054 556	60,1	1 040,2
Obszary wiejskie ogółem	1 533	29 054 267	92,9	15 331 920	39,9	52,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

3.2. Zróżnicowanie funkcjonalne

Zasadne wydaje się rozważenie zastosowania odmiennej definicji obszarów wiejskich, bazującej nie na kryterium administracyjnym, lecz na charakterze i funkcjach poszczególnych gmin.

Badanie zróżnicowania funkcjonalnego obszarów wiejskich wymaga ich typologizacji, a więc sklasyfikowania według kryteriów, pozwalających na uzyskanie w miarę homogenicznych grup gmin². Należy w tym miejscu podkreślić, że zróżnicowanie obszarów wiejskich jest efektem szeregu czynników, w tym m.in. struktury demograficznej, poziomu infrastruktury technicznej, jak również poziomu edukacji czy dostępu do opieki zdrowotnej³. O niejednorodności obszarów wiejskich decydują także pełnione przez nie funkcje rolnicze, turystyczne, pozarolnicze (w tym m.in. usługowe, przemysłowe)⁴. Połączenie parametrów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz funkcji obszarów wiejskich pozwala na ich typologizację funkcjonalną. Klasyfikację obszarów wiejskich w skali kraju pod względem funkcjonalnym

² L. Ossowska, D. Janiszewska, *Typologia funkcjonalna obszarów wiejskich w województwie zachodniopomorskim*, „Studia KPZK” 2016, nr 167, s. 86-104.

³ K. Zawalińska, *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Instytut Rozwoju Wsi i rolnictwa PAN, Warszawa 2009, s. 30 i n.

⁴ W. Stola, *Regionalne zróżnicowanie struktury funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce*, [w:] J. Bański (red.), *Polska przestrzeń wiejska: procesy i perspektywy*, Komisja Obszarów Wiejskich, PTG, Warszawa 2004, s. 10 i n.

opracowali J. Bański i W. Stola⁵, a także A. Rosner i M. Stanny⁶. Pomimo tego, że autorzy ci w zróżnicowany sposób podchodzili do badań nad analizowanym zagadnieniem (stosowali oni zarówno metodę modelową, dopasowując znormalizowane wskaźniki dla gmin do wcześniej zdefiniowanych typów funkcjonalnych, jak i niehierarchiczną analizę statystyczną opartą na metodzie optymalizacji grupowania chmur dynamicznych Didaya, statystyczną metodę aglomeracji⁷), to ostatecznie ich efektem był podział gmin na wewnętrznie spójne grupy odpowiadające pełnionym przez nie funkcjom.

Dla zilustrowania zróżnicowania funkcjonalnego obszarów wiejskich w Polsce posłużymy się przykładem gmin wiejskich i miejsko-wiejskich zlokalizowanych na terenie województwa podkarpackiego. Za dokonany wybór przemawia kilka argumentów. Po pierwsze, wskazane województwo położone jest na tzw. ścianie wschodniej kraju, a zatem zaliczane jest do grupy słabiej rozwiniętych regionów kraju⁸. Po drugie, województwo podkarpackie na większości obszaru ma dobre warunki dla rolnictwa, a rolnicza przestrzeń produkcyjna sprzyja rozwojowi pracochłonnych kierunków produkcji, w tym zdrowej żywności oraz przetwórstwa rolno-spożywczego⁹. Województwo podkarpackie odznacza się przy tym istotnym potencjałem turystycznym¹⁰ i potencjał ten stara się wykorzystywać¹¹.

⁵ Por. J. Bański, *Przemiany funkcjonalno-przestrzenne terenów wiejskich – diagnoza, rekomendacje dla KPZK i dyskusja* (ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego), Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2007; J. Bański, W. Stola, *Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce*, Polskie Towarzystwo Geograficzne, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2002; W. Stola, *Struktura przestrzenna i klasyfikacja funkcjonalna obszarów wiejskich Polski*, „Dokumentacja Geograficzna” 1993, z. 3, s. 1-66.

⁶ A. Rosner, M. Stanny, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap 1. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w 2010 roku (wersja pełna)*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2014.

⁷ J. Salamon, *Klasyfikacja funkcjonalna obszarów wiejskich województwa świętokrzyskiego*, „Inżynieria Rolnicza” 2007, nr 11(8), s. 233-240.

⁸ Por. R. Pater, R. Harasym, T. Skica, *Index of regional economic development. Some considerations and the case of Poland*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2015, nr 1(59), s. 54-85, a także R. Harasym, R. Pater, T. Skica, *Konkurencyjność i rozwój Polski Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 5, s. 64-76.

⁹ A. Walenia, *Czynniki warunkujące konkurencyjność rolnictwa Podkarpacia w procesie integracji ze Wspólnotą Europejską*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2008, nr 4(19), s. 444-455.

¹⁰ M. Skała, K. Szpara, *Potencjał turystyczny województwa podkarpackiego w świetle badań ruchu turystycznego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2010, nr 52, „Potencjał turystyczny. Zagadnienia przestrzenne”, s. 219-227.

¹¹ A. Stec, *Zastosowanie metody Hellwiga do określenia atrakcyjności turystycznej gmin na przykładzie województwa podkarpackiego*, „Metody ilościowe w Badaniach Ekonomicznych” 2015, t. 16, nr 4, s. 117-126.

Dodając do tego obrazu cztery miasta na prawach powiatu zlokalizowane w województwie (Rzeszów, Krosno, Przemyśl i Tarnobrzeg), a także szereg nieco mniejszych, aczkolwiek nie mniej ważnych dla rozwoju województwa miast będących siedzibą powiatów (Stalowa Wola, Mielec, Dębica) i przylegających do nich gmin wiejskich, uzyskujemy argumentację uzasadniającą weryfikację tezy o zróżnicowaniu funkcjonalnym gmin wiejskich oraz gmin miejsko-wiejskich zlokalizowanych na terenie województwa podkarpackiego. Nakładając na podział terytorialny województwa wskazane wyżej uwarunkowania funkcjonalne, uzyskujemy podział gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich w województwie na trzy grupy funkcjonalne. Pierwszą tworzą gminy o profilu rolniczym, drugą gminy o profilu turystycznym, a trzecią gminy stanowiące zaplecze dla miast. Podejście to umożliwi sklasyfikowanie wskazanych wyżej kategorii rodzajowych gmin w kilku grupach. Zbudowanie klasyfikacji funkcjonalnej obszarów wiejskich wymaga jednak wytypowania zmiennych w oparciu, o które zostanie ona przeprowadzona.

W identyfikacji obszarów wiejskich o profilu turystycznym posłużono się statystyką miejsc noclegowych oraz ich odniesieniem na każde 10 km² powierzchni gminy, a także liczbą podmiotów zaliczanych według Polskiej Klasyfikacji Działalności do sekcji I (działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi) i działu 55 (zakwaterowanie) i ich udziałem w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych.

Według danych za rok 2019 (dane za rok 2020 nie są obiektywne z uwagi na ograniczenia pandemiczne) i klasyfikacji w oparciu o liczbę turystycznych obiektów noclegowych przypadających na 10 km² powierzchni typowo turystycznymi gminami na Podkarpaciu są Solina (6,5) oraz Iwonicz-Zdrój (3,7). Dalsze pozycje zajmują Rymanów i Cisna (ex aequo 1,3), a także Lesko (1,2). Mimo iż w ujęciu liczby turystycznych obiektów noclegowych w gminie ranking ten wygląda nieco inaczej niż w ujęciu relatywnym, to niezmiennie potwierdza on dominację gmin zlokalizowanych na południu województwa. Solina posiada 120 turystycznych obiektów noclegowych. Na kolejnych miejscach znajdują się gminy Cisna (36 obiektów), Ustrzyki Dolne (30 obiektów) oraz Lutowiska (29 obiektów). Rymanów posiada 21 obiektów, Iwonicz-Zdrój 17, Lesko i Czarna w powiecie leskim po 13 obiektów a Baligród i Dukla po 10 obiektów. Równocześnie w roku objętym analizą aż w 44 gminach wiejskich oraz miejsko-wiejskich w województwie (tj. w 30,5% ogółu badanych gmin), brak było jakichkolwiek turystycznych obiektów noclegowych, co sugeruje inny niż turystyczny profil funkcjonalny.

Charakterystyką opisującą gminy turystyczne jest także liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w sekcji I dziale 55. W gminie Solina w 2019 roku we wspomnianej sekcji zarejestrowanych było 274 podmioty gospodarcze (tj. 32,7% wszystkich podmiotów gospodarczych w gminie). W drugiej pod tym względem

Cisnej podmioty w tej sekcji I dziale 55 stanowiły 19,1% ogółu zarejestrowanych firm, a na kolejnych miejscach znajdowały się Komańcza 8,7%, Lutowska 8,6% i Czarna w powiecie dębickim – 7,0%. W zestawieniu tym wymienić należy również Ustrzyki Dolne (78 podmiotów), Lesko (56 podmiotów) oraz Iwonicz-Zdrój (25 podmiotów). W tym samym roku w 27 gminach wiejskich oraz miejsko-wiejskich w województwie (tj. 18,7% ogółu badanych gmin) nie było zarejestrowanych żadnych podmiotów w sekcji I dziale 55. Przedstawione statystyki potwierdzają wyniki obserwacji różnicowania nasyceniem turystycznymi miejscami noclegowymi. Rezultaty porównań świadczą o różnicowanej charakterystyce funkcjonalnej gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w województwie, a tym samym (mimo łączących je elementów potencjału turystycznego), o braku możliwości ich zaklasyfikowania do jednej kategorii funkcjonalnej.

Badanie mające na celu identyfikację obszarów wiejskich o profilu rolniczym oparto na udziale użytków rolnych w łącznej powierzchni gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich¹². Największy odsetek użytków rolnych w łącznej powierzchni badanych gmin cechuje Gać (95,6%), następnie Orły i Przeworsk (odpowiednio 90,8% i 90,3%), a także Chłopice (89,6%). Niewiele niższy odsetek wynoszący wciąż powyżej 85% cechuje gminy Jarosław (88,6%), Łańcut (87,4%) i Miejsce Piastowe (85,1%). Gminy te (z wyjątkiem ostatniej z nich) zlokalizowane są w środkowej części województwa i obejmują powiaty przeworski, przemyski, jarosławski i łańcucki. W kolejnych 36 gminach udział użytków rolnych w łącznej powierzchni gminy stanowi od 70% do 85%, a w kolejnych 63 – w przedziale od 50% do 70%. Oznacza to, że w 106 gminach ze 146 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (tj. 72,6%) udział terenów przeznaczonych na działalność rolniczą w łącznej powierzchni gminy przekracza 50%. Równocześnie wartość badanej zmiennej cechuje bardzo duża rozpiętość. Udział użytków rolnych w „najbardziej rolniczej” Gaci (95,6%) jest ponad siedemnaściekrotnie wyższy niż w Cisnej (5,5%) i dziesięciokrotnie wyższy niż w Lutowskach (9,6%). Uzyskane wyniki wskazują na niespójność funkcjonalną gmin objętych badaniem oraz towarzyszące im istotne (także przestrzenne) różnicowanie opisujących je charakterystyk.

Do ustalenia obszarów stanowiących zaplecze dla miast wykorzystano udział gruntów zabudowanych i zurbanizowanych w łącznej powierzchni gminy oraz udział terenów przemysłowych w powierzchni ogółem gminy. Najbardziej zurbanizowaną gminą wiejską jest przylegające do Rzeszowa Trzebownisko, w którym 16% powierzchni stanowią grunty zabudowane i zurbanizowane. Następną tak zurbanizowaną gminą wiejską jest znajdujące się w pobliżu Krosna Krościenko Wyżne (15,2%), a dalej położona nieopodal Przemysła Medyka (10,3%). Równie wysokie

¹² Dane te odpowiadają stanowi za rok 2014, aczkolwiek ich ostatnia aktualizacja dokonana przez Bank Danych Lokalnych GUS miała miejsce 8 stycznia 2021 roku.

pozycje zajmują zlokalizowane w pobliżu Krosna – Jedlicze (9%), przylegające do Rzeszowa – Krasne (8,8%) i położony w pobliżu Jarosławia Pawłosiów (8,0%). Wymienić tutaj należy także znajdujące się w pobliżu Tarnobrzega Gorzyce (7,2%) oraz Grębów (6,3%).

Wszystkie wskazane gminy sąsiadują z miastami na prawach powiatu, a stopień ich zurbanizowania wyróżnia je na tle pozostałych gmin wiejskich, świadcząc o ich funkcji odmiennej niż rolna lub turystyczna. Najniższym stopniem zurbanizowania odznaczają się położona w powiecie bieszczadzkim gmina Lutowiska (0,7%), zlokalizowana w powiecie leskim Cisna (1,3%) oraz w powiecie jasielskim Krempna (1,3%). Jedynie nieznacznie wyższy wskaźnik (aczkolwiek wciąż poniżej 2,0%) posiadają Jaślińska, Komańcza i Baligród. Wszystkie wskazane gminy stanowią jednostki oddalone od miast, zlokalizowane na peryferiach województwa i odznaczające się odmienną aniżeli zaplecze dla miast charakterystyką funkcjonalną.

Największym udziałem terenów przemysłowych w łącznej powierzchni gminy cechują się zlokalizowane nieopodal Krosna – Jedlicze (2,2%), Nowa Sarzyna w powiecie leżajskim (1,8%), a także położone w pobliżu Tarnobrzega – Nowa Dęba (1,9%) i Gorzyce (0,8%). W Nowej Dębie tereny przemysłowe zajmują 268 ha, w Nowej Sarzynie 159 ha, w Ropczycach 142 ha, a w Jedliczu 128 ha. Równocześnie w 14 gminach z terenu województwa nie ma terenów przemysłowych, w 55 zajmują one od 1 do 5 ha powierzchni, a w kolejnych 46 – od 6 do 20 ha. Tym samym 80,0% gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich w województwie odznacza się mniejszym niż 20 ha wykorzystaniem swojej powierzchni na cele przemysłowe.

Wskazana wyżej specyfika gmin jest wynikiem lokalizacji na ich terenie lub w bezpośrednim ich pobliżu dużych zakładów produkcyjnych (np. przemysłu chemicznego w Nowej Sarzynie, rafinerii nafty w Jedliczu, czy przemysłu zbrojeniowego w Nowej Dębie), funkcji komunikacyjnych (port lotniczy w Jasionce, w gminie Trzebownisko), czy położenia wzdłuż głównych ciągów komunikacyjnych w województwie (np. Krasne znajdujące się na drodze krajowej E40). Wszystkie te elementy decydują o tym, że status gminy wiejskiej lub miejsko-wiejskiej pełni w znacznie większym stopniu rolę zaplecza dla zlokalizowanych w ich bezpośrednim pobliżu miast aniżeli wpisuje się w stereotypowe postrzeganie gminy wiejskiej.

Interesujących danych o zmianach liczby ludności dostarcza analiza, w której ogół gmin podzielony został na dwie grupy:

- miasta na prawach powiatu i gminy z nimi sąsiadujące,
- pozostałe gminy.

Z danych w tabeli 4 wynika, że między rokiem 2004 i 2020 zmalała liczba mieszkańców gmin miejskich, w tym – miast na prawach powiatu, wzrosła natomiast

liczba mieszkańców gmin miejsko-wiejskich i wiejskich. Gdy liczbę ludności z roku 2020 odniesiemy natomiast do stanu z roku 2012, w którym całkowita liczba ludności Polski osiągnęła swe dotychczasowe maksimum, to okaże się, że wzrost liczby mieszkańców odnotowano wyłącznie w gminach wiejskich. Istotne jest jednak, że wzrost liczby mieszkańców gmin wiejskich i miejsko-wiejskich jest w całości efektem wzrostu tej liczby w sąsiedztwie miast na prawach powiatu, podczas gdy poza otoczeniem największych miast liczba ludności w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich systematycznie maleje. Zauważyć należy również zmiany rozmieszczenia ludności w rejonach większych miast, polegające na przesuwaniu się ludności z miast na prawach powiatu do gmin sąsiadujących – i to mimo trwającego jednocześnie procesu przejmowania przez niektóre miasta na prawach powiatu części sąsiadujących gmin – najlepszymi przykładami są tu zmiany obszaru Opola, Zielonej Góry i Rzeszowa. Wzrost łącznej liczby ludności gmin wiejskich jest przede wszystkim spowodowany wzrostem liczby mieszkańców w gminach podmiejskich, których główne funkcje gospodarcze związane są z obsługą sąsiedniej aglomeracji, a nie z rolnictwem, przy jednoczesnym spadku liczby ludności pozostałych gmin wiejskich.

Tabela 4. Zmiany liczby ludności pomiędzy rokiem 2004 i 2020

Wyszczególnienie	RAZEM	Miasta na prawach powiatu	Gminy miejskie	Gminy miejsko- wiejskie	Gminy wiejskie
	%				
Zmiana liczby ludności pomiędzy rokiem 2004 i 2020					
Miasta na prawach powiatu i gminy sąsiednie	1,72	-3,20	4,81	15,09	1,72
Pozostałe tereny	-0,54	x	-3,45	-0,78	-0,54
RAZEM	0,48	-3,20	-2,25	1,49	0,48
Zmiana liczby ludności pomiędzy rokiem 2012 i 2020					
Miasta na prawach powiatu i gminy sąsiednie	1,09	-1,17	1,52	6,93	9,87
Pozostałe tereny	-1,63	x	-3,49	-1,78	-0,38
Razem	-0,41	-1,17	-2,74	-0,47	1,83

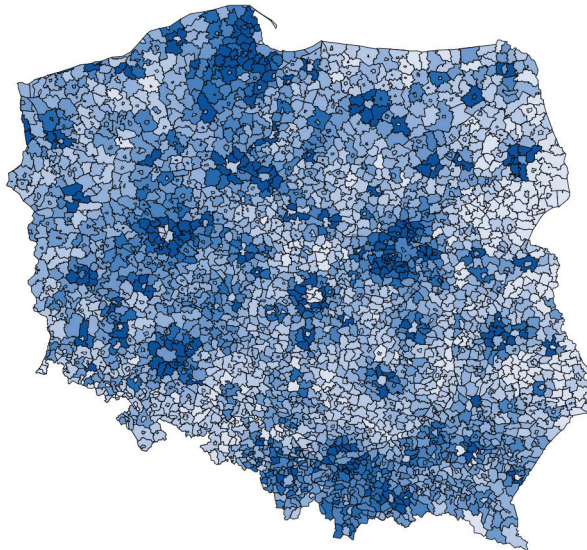
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wnioski wynikające z analizy bardzo zagregowanych danych zamieszczonych w tabeli 4 potwierdza zamieszczona poniżej mapa, na której przedstawiono, oddzielnie dla każdej gminy, procentowe zmiany liczby ludności pomiędzy rokiem 2004 i 2020. Na mapie tej wyraźnie wyróżniają się oznaczone ciemniejszymi kolorami regiony wzrostu liczby ludności w otoczeniu większych miast i duże, zwarte obszary z malejącą liczbą ludności – pas wyżyn od województwa opolskiego do lubelskiego, centralna Polska, znaczna część Podlasia, południowe części województw nadmorskich. Przedstawiony poniżej obraz zmian liczby ludności wskazuje, że aktualny jest

nadal problem wyludniania się dużych obszarów rolniczych, a poprawa warunków życia na tych obszarach, w tym – rozbudowa ich infrastruktury technicznej i społecznej – powinna być podstawą działań pozwalających na zatrzymanie niekorzystnych trendów.

Analiza zmian demograficznych na obszarach formalnie uważanych za obszary wiejskie powinna również skłonić albo do rozważenia, albo do redefinicji obszarów wiejskich, albo do zróżnicowania form i zakresu wsparcia udzielanego różnego rodzaju gminom wiejskim i miejsko-wiejskich. Warto przy okazji zwrócić uwagę na fakt, iż oprócz gmin miejsko-wiejskich funkcjonują również w Polsce „pary gmin” – jedna miejska, druga wiejska, mające swe siedziby w gminie miejskiej. Kuriozalnym przykładem jest gmina wiejska Tarnów, składająca się z kilku niepołączonych ze sobą obszarów przylegających do miejskiej gminy Tarnów.

Rysunek 2. Zmiany liczby mieszkańców w gminach w latach 2004-2020



Zmiana w %



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego z Banku Danych Lokalnych.

W dużych aglomeracjach – na przykład wokół Łodzi, Wrocławia, Poznania, Trójmiasta, Kielc, Białegostoku i Lublina – wzrosłoby liczby mieszkańców strefy podmiejskiej towarzyszy zmniejszanie się liczby mieszkańców centrum aglomeracji. Z reguły tej wyłamują się jednak dwa największe miasta (Warszawa, Kraków) i wskazane powyżej miasta, które w ostatnich kilkunastu latach znacząco zwiększyły swój obszar kosztem sąsiednich gmin.

Nieprzerwany spadek liczby ludności Polski trwający od 2012 r. nie dotknął wszystkich województw. Z danych przedstawionych w tabeli 5 widać, że przy ogólnie malejącej liczbie ludności rosła liczba mieszkańców województw, których stolicami są duże aglomeracje i dla których ani rolnictwo, ani przemysły tradycyjne nie są głównymi czynnikami rozwoju (województwa mazowieckie, małopolskie, pomorskie, wielkopolskie), malała natomiast w województwach, w których problemem jest od wielu lat restrukturyzacja przemysłu (łódzkie, śląskie) i w województwach rolniczych. Z ogólnych tendencji wyłamuje się województwo lubuskie, w którym czynnikiem wspierającym rozwój była prawdopodobnie intensyfikacja wymiany handlowej z Niemcami po wejściu Polski do strefy Schengen i związany z tym wzrost liczby ludności w rejonach przygranicznych, obserwowany również w przygranicznych rejonach województwa zachodniopomorskiego.

Tabela 5. Zmiany liczby ludności w latach 2012-2020 według województw

Województwa	Ogółem	Miasta na prawach powiatu i gminy sąsiednie			Pozostałe gminy			
		Ogółem	Miasta na prawach powiatu	Miasta	Gminy miejsko-wiejskie i wiejskie	Ogółem	Miasta	Gminy miejsko-wiejskie i wiejskie
%								
Polska ogółem	-0,410	1,091	-1,170	-3,488	8,791	-1,633	-3,488	-1,041
Dolnośląskie	-0,574	2,425	-0,445	-4,700	16,193	-2,731	-4,700	-1,576
Kujawsko-Pomorskie	-1,361	-1,323	-3,850	-3,950	7,722	-1,395	-3,950	-0,703
Lubelskie	-3,010	-0,705	-3,037	-5,222	9,432	-4,141	-5,222	-3,856
Lubuskie	0,603	6,765	8,606	-4,123	3,059	-2,912	-4,123	-2,550
Łódzkie	-3,161	-3,722	-5,794	-5,277	5,933	-2,672	-5,277	-1,506
Małopolskie	1,898	3,725	1,710	-3,063	8,328	0,625	-3,063	1,076
Mazowieckie	2,547	4,956	3,109	-0,491	10,806	-0,209	-0,491	-0,121
Opolskie	-3,114	-0,954	4,825	-5,154	-9,718	-3,655	-5,154	-3,441
Podkarpackie	-0,142	2,447	2,588	-4,623	2,256	-1,144	-4,623	-0,071
Podlaskie	-1,929	2,461	0,753	-4,024	8,998	-5,506	-4,024	-6,015
Pomorskie	2,623	4,283	0,077	-1,220	24,966	1,140	-1,220	2,376
Śląskie	-2,436	-2,878	-4,423	-3,467	3,211	-0,946	-3,467	0,419
Świętokrzyskie	-3,565	-0,594	-3,548	-7,055	6,090	-4,440	-7,055	-3,783
Warmińsko-mazurskie	-2,165	-0,143	-2,841	-2,129	10,847	-2,864	-2,129	-3,200
Wielkopolskie	1,199	3,076	-3,734	-2,925	17,023	0,183	-2,925	0,854
Zachodniopomorskie	-1,530	0,071	-1,986	-2,997	5,758	-2,805	-2,997	-2,736

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego z Banku Danych Lokalnych.

Mimo zróżnicowanego tempa i kierunku zmian liczby ludności pomiędzy województwami widoczne są również pewne wspólne tendencje, takie jak:

- występujący we wszystkich województwach spadek łącznej liczby mieszkańców miast niebędących miastami na prawach powiatu – zarówno tych

sąsiadujących z miastami na prawach powiatu, jak i bardziej od nich oddalonych,

- wzrost liczby mieszkańców gmin miejsko-wiejskich i wiejskich sąsiadujących z miastami na prawach powiatu – tu jedynym wyjątkiem jest województwo opolskie, w którym w 2017 r. do Opola włączono duże części sąsiadujących z tym miastem gmin wiejskich.

3.3. Sytuacja demograficzna

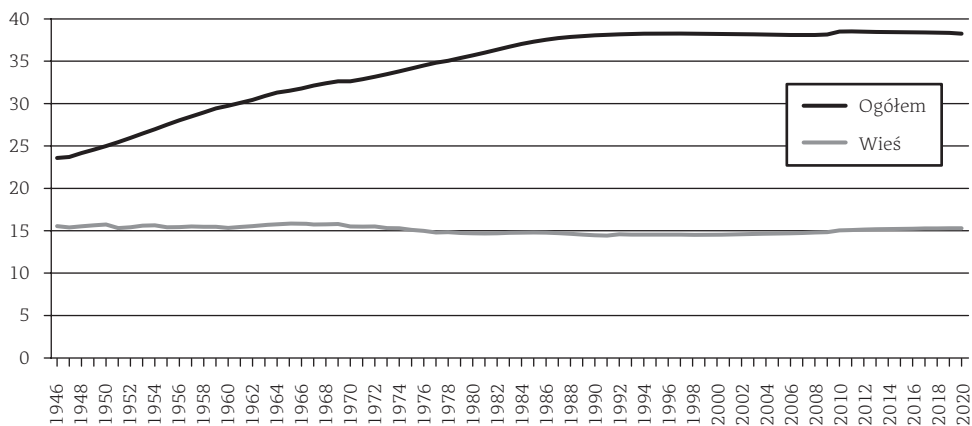
Obecną sytuację demograficzną Polski określają następujące, najważniejsze tendencje:

- malejąca dzietność kobiet i zmniejszająca się w związku z tym liczba urodzeń,
- rosnące przeciętne trwanie życia, z utrzymującą się różnicą pomiędzy przeciętnym trwaniem życia kobiet i mężczyzn,
- rosnący udział ludności w wieku poprodukcyjnym,
- odwrócenie po roku 1990 znaku salda migracji między obszarami miejskimi i wiejskimi,
- malejący współczynnik zgonów niemowląt na 1000 urodzeń żywych.

W powojennej historii zmian demograficznych wskazać można dwa wyraźnie różniące się okresy. Do 1990 r. ludność Polski rosła w średnim tempie 10,7% na rok. Pomiędzy rokiem 1950 i 1990 ludność w miastach zwiększyła się o prawie 155%, przy jednoczesnym spadku ludności obszarów wiejskich o ok. 8%. Po roku 1990 nastąpiło gwałtowne zahamowanie wzrostu liczby ludności – tempo wzrostu ludności wyniosło dla lat 1990-1995 ok. 1,1% rocznie, by w kolejnym pięcioleciu osiągnąć już wielkość ujemną – 0,2%. Zaczęła rosnąć ludność wsi, lecz mimo to w 2019 r. na wsi mieszkało tylko o 442 tys. osób więcej niż w roku 1950. Część zmian liczby ludności miejskiej i wiejskiej wynika ze zmian administracyjnych – głównie z przekształcania gmin wiejskich w gminy miejsko-wiejskie. Zmiany te mają jednak dość ograniczony zakres.

Polacy w większości mieszkają w miastach, udział ludności mieszkającej na terenach wiejskich to niecałe 40%. Najbardziej zurbanizowane są województwa: śląskie (76,7%), dolnośląskie i zachodniopomorskie (po 68,5%). Na drugim biegunie znajdują się województwa: podkarpackie, z udziałem ludności mieszkającej na terenach miejskich wynoszącym 41,4% oraz świętokrzyskie (45,4%).

Wykres 5. Ludność Polski w latach 1946-2020 (w mln osób)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Współczynnik dzietności kobiet określa przeciętną liczbę dzieci, które urodziła by kobieta w ciągu całego okresu rozrodczego (15-49 lat), przy założeniu, że w poszczególnych fazach tego okresu rodziłaby z intensywnością obserwowaną wśród kobiet w badanym roku. W ostatnich dwudziestu latach zmieniał się on w granicach od 1,22 do 1,45, pozostając jednak cały czas znacznie poniżej poziomu umożliwiającego osiągnięcie dodatniego przyrostu naturalnego.

W celu zapewnienia prostej zastępowalności pokoleń, czyli sytuacji, w której liczba ludności się nie zmienia, potrzeba byłoby, aby współczynnik dzietności kobiet był na poziomie nie mniejszym niż 2,1. Taki poziom wskaźnika zapewniłby, że dwoje rodziców pozostawia po sobie dwoje dzieci. Jednakże poziom tego wskaźnika na przestrzeni ostatnich 30 lat jest znacznie niższy, co sprawia, że liczba ludności w Polsce ulega zmniejszeniu. Za duże osiągnięcie należy uznać radykalne obniżenie – również na wsi – wskaźnika zgonów niemowląt na 1000 urodzeń żywych, powszechnie uważanego za jeden z najważniejszych mierników poziomu cywilizacyjnego i jakości życia. Pewien niepokój budzić może jednak fakt, iż po 2005 roku relacja wartości tego wskaźnika dla miast i wsi zaczęła się pogarszać.

Tabela 6. Urodzenia w latach 1955-2020

Wyszczególnienie	1955	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2017	2018	2019	2020
	Urodzenia żywe na 1000 ludności										
Ogółem	29,1	19,5	14,3	9,9	9,6	10,7	9,6	10,5	10,1	9,7	9,3
Miasta	28,6	18,5	12,4	8,9	9,0	10,3	9,4	10,2	9,9	9,6	9,1
Wieś	29,5	21,1	17,5	11,6	10,4	11,4	10,0	10,8	10,4	10,1	9,6
Współczynnik dzietności											
Ogółem	3,61	2,28	1,99	1,37	1,24	1,38	1,29	1,45	1,44	1,42	1,38
Miasta	3,18	1,93	1,72	1,20	1,15	1,29	1,24	1,42	1,42	1,41	1,37
Wieś	4,02	2,91	2,58	1,65	1,40	1,51	1,35	1,49	1,45	1,43	1,38
Zgony niemowląt na 1000 urodzeń żywych											
Ogółem	82,2	25,5	19,3	8,1	6,4	5,0	4,0	4,0	3,8	3,7	3,6
Miasta	73,3	25,7	19,1	8,3	6,3	5,0	4,0	3,9	3,6	3,6	3,5
Wieś	88,9	25,2	19,7	7,9	6,5	5,0	4,1	4,1	4,2	3,9	3,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jeszcze w latach siedemdziesiątych XX wieku więcej dzieci rodziło się na wsiach. Obecnie liczba urodzeń w miastach jest wyższa niż na wsi – wynika to z faktu, iż w miastach mieszka obecnie większa część ludności Polski. Nadal jednak kobiety na wsiach mają statystycznie więcej dzieci, a liczba urodzeń przypadających rocznie na 1000 mieszkańców jest wyższa niż w miastach.

Systematycznie rośnie przeciętna długość trwania życia, przy czym:

- kobiety żyją o około 8 lat dłużej niż mężczyźni,
- mężczyźni w miastach żyją średnio nieco dłużej od mężczyzn na wsi,
- przeciętne trwanie życia kobiet jest niemal identyczne w miastach i na wsi.

Tabela 7. Przeciętna długość trwania życia w Polsce

Rok	Ogółem		Miasta		Wieś	
	mężczyźni	kobiety	mężczyźni	kobiety	mężczyźni	kobiety
1990	66,2	75,2	66,2	74,9	66,2	75,8
2000	69,7	78,0	70,0	77,8	69,4	78,4
2010	72,1	80,6	72,6	80,6	71,4	80,7
2011	72,4	80,9	73,0	80,9	71,6	80,9
2012	72,7	81,0	73,1	81,0	72,1	81,0
2013	73,1	81,1	73,5	81,1	72,4	81,1
2014	73,8	81,6	74,2	81,5	73,1	81,7
2015	73,6	81,6	74,0	81,5	73,0	81,7
2017	74,0	81,8	74,4	81,8	73,3	81,8
2018	73,8	81,7	74,2	81,6	73,2	81,6
2019	74,1	81,7	74,5	81,6	73,4	81,8
2020	72,6	80,7	72,9	80,8	72,1	80,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wydłużenie w ciągu 30 lat przeciętnej długości trwania życia o osiem lat to ogromne osiągnięcie świadczące o poprawie jakości życia w naszym kraju. Wydłuża się również przeciętna długość trwania życia w zdrowiu, lecz dla mężczyzn jest ona wyraźnie niższa od średniej europejskiej i aż o 13 lat niższa niż w Szwecji.

Przeciętne trwanie życia wykazuje dość istotne zróżnicowanie pomiędzy województwami. Najdłużej żyją osoby zamieszkujące Podkarpacie oraz Małopolskę, a najkrócej – mieszkańcy województw łódzkiego i warmińsko-mazurskiego. Niemal we wszystkich województwach przeciętna długość trwania życia jest większa w miastach niż na wsi.

Tabela 8. Przeciętna długość trwania życia według wybranych województw w 2020 r.

Województwa	Ogółem		Miasta		Wieś		Różnica długości trwania życia między wsią z miastem	
	Mężczyźni	Kobiety	Mężczyźni	Kobiety	Mężczyźni	Kobiety	Mężczyźni	Kobiety
POLSKA	72,6	80,7	72,9	81,6	72,1	80,6	-0,8	-1,0
w tym:								
Podkarpackie	73,7	81,8	74,5	82,2	73,1	81,5	-1,4	-0,7
Małopolskie	73,8	81,6	74,5	81,7	73,2	81,5	-1,3	0,2
Podlaskie	73,1	81,9	73,5	82,0	72,5	81,7	-1,0	-0,3
Mazowieckie	72,8	80,6	73,6	81,1	71,4	80,4	-2,2	-0,7
Warmińsko- -Mazurskie	72,0	80,6	72,4	81,0	71,4	79,8	-1,0	-1,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Zmniejszająca się liczba urodzeń i równoczesne wydłużanie się średniego trwania życia prowadzi do niekorzystnych zmian w strukturze ludności, polegających na wzroście udziału w populacji osób w wieku poprodukcyjnym i rosnącym obciążeniu demograficznym, czyli liczbie osób w wieku poprodukcyjnym przypadających na 1000 osób w wieku produkcyjnym. Na przestrzeni lat 1980–2020 współczynnik ten zwiększył się z 199,3 do 375,0, czyli o ok. 88%. Ma to poważne implikacje zarówno dla rynku pracy, jak i dla finansowej wydolności systemu ubezpieczeń społecznych. Przypomnieć warto, że rosnące problemy z finansowaniem wydatków publicznych na ubezpieczenia społeczne wynikające ze zmian demograficznych, zostały pogłębione decyzjami mocno uderzającymi w finanse ubezpieczeń społecznych – takimi jak obniżenie składki na ubezpieczenie rentowe czy obniżenie wieku emerytalnego. Tylko krótkotrwałą poprawę sytuacji przyniosło – skądinąd mocno kontrowersyjne – przejęcie przez instytucje państwowe przeważającej części środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Jest oczywiste, że rosnące obciążenie dochodów publicznych wydatkami

na ubezpieczenia społeczne musi – w warunkach trwałej nierównowagi finansów publicznych – ograniczać w istotny sposób możliwości finansowania przedsięwzięć rozwojowych.

Tabela 9. Ludność w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym w latach 1980-2020

Rok	Liczba mieszkańców w wieku						Wskaźnik obciążenia demograficznego ^a	
	Ogółem	przedprodukcyjnym		produkcyjnym		poprodukcyjnym		
		Osoby	Ogółem = 100	Osoby	Ogółem = 100	Osoby		Ogółem = 100
1980	35 735	10 297	28,8	21 211	59,4	4 227	11,8	199,3
1990	38 073	11 043	29,0	22 146	58,2	4 884	12,8	220,5
2000	38 254	9 333	24,4	23 261	60,8	5 660	14,8	243,3
2010	38 530	7 243	18,8	24 831	64,4	6 456	16,8	260,0
2015	38 437	6 902	18,0	24 002	62,4	7 533	19,6	313,8
2018	38 411	6 936	18,1	23 270	60,6	8 206	21,4	352,6
2019	38 383	6 949	18,1	23 026	60,0	8 408	21,9	365,1
2020	38 265	6 953	18,2	22 771	59,5	8 539	22,3	375,0

^a Liczba osób w wieku poprodukcyjnym na 1000 osób w wieku produkcyjnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Z tabeli 10 widzimy, że starzenie się społeczeństwa widoczne jest tak w miastach, jak i na wsi, przy czym w miastach proces ten wydaje się przebiegać z większą intensywnością.

Tabela 10. Struktura ludności według wieku w latach 1980-2020

Wyszczególnienie	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2019	2020
	Ludność ogółem = 100							
Polska ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Wiek przedprodukcyjny (0-17)	29,0	29,0	24,4	20,6	18,7	18,0	18,1	18,2
Wiek produkcyjny	59,4	58,2	60,8	64,0	64,4	62,4	60,0	59,5
Wiek poprodukcyjny	11,8	12,8	14,8	15,4	16,9	19,6	21,9	22,3
Miasta	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Wiek przedprodukcyjny (0-17)	26,9	28,0	22,4	18,6	17,1	16,7	17,2	17,3
Wiek produkcyjny	62,5	60,3	63,3	66,0	65,2	62,0	58,8	58,2
Wiek poprodukcyjny	10,5	11,6	14,3	15,5	17,7	21,3	24,0	24,5
Wieś	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Wiek przedprodukcyjny (0-17)	31,5	30,6	27,6	23,8	21,2	19,9	19,5	19,5
Wiek produkcyjny	54,9	54,6	56,8	60,8	63,2	63,2	61,8	61,5
Wiek poprodukcyjny	13,6	14,8	15,6	15,4	15,6	17,0	18,7	19,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Po okresie powojennego wyżu demograficznego oraz echa tego wyżu w latach osiemdziesiątych Polska weszła w okres stabilizacji liczby urodzeń. W ostatnich dwudziestu latach corocznie rodziło się około 380 tys. dzieci. Bilans ludności jest jednak od 2012 r. ujemny, gdyż powoli zaczyna wymierać pokolenie powojennego wyżu demograficznego.

Współczynnik feminizacji określa liczbę kobiet przypadających na 100 mężczyzn. Pomimo tego, że zarówno w miastach, jak i na wsiach na 100 dziewczynek rodzi się około 106 chłopców, to wartość współczynnika feminizacji jest w naszym kraju znacznie wyższa niż 100. W latach pięćdziesiątych XX wieku wartość tego wskaźnika oscylowała w okolicach 110, by spaść w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych do poziomu 105. Przez ostatnie kilkanaście lat poziom tego wskaźnika ustabilizował się i wynosi 107, przy znacznej różnicy między miastami i wsią. W miastach na 100 mężczyzn przypada obecnie 111 kobiet, na wsiach – tylko 101.

Sygnalizowanym już przez nas problemem, wymagającym jednak dokładniejszej analizy, jest odwrócenie się po 1990 roku, dominującego kierunku migracji pomiędzy miastami i obszarami wiejskimi. W latach 1997-2020 (rok 1997 wyznacza maksymalną – jak dotąd – liczbę mieszkańców miast) liczba mieszkańców miast zmalała o 790,9 tys. osób (o ok. 3,3%), przy jednoczesnym wzroście liczby ludności wiejskiej o 765,9 tys. osób. Sam fakt zmian proporcji liczby ludności na wsi i w miastach nie budzi wątpliwości, istotne jednak są zarówno przyczyny tego zjawiska, jak i jego skutki dla rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Szczegółowa analiza tego zagadnienia nie była możliwa w ramach obecnie prowadzonych prac. Możliwe jest jednak wskazanie kilku faktów, mających istotne znaczenie dla oceny faktycznych skutków omawianych tu zjawisk migracyjnych. Część z nich wymagałaby jednak dokładniejszej weryfikacji.

Rozkład przyrostu liczby ludności obszarów wiejskich jest bardzo nierównomierny – istnieją strefy szybkiego wzrostu, a jednocześnie wskazać można obszary wiejskie od dawna się wyludniające. Ze wstępnej analizy wynika, że strefami wzrostu są obszary mające formalnie status obszarów wiejskich, dla których rolnictwo nie jest dominującą funkcją – np. obszary wokół dużych miast lub obszary z dużymi zakładami przemysłowymi. Przypuszczenie takie potwierdza zamieszczona poniżej tabela, w której zestawiono dane o 30 gminach, w których w latach 2010-2020 nastąpił największy procentowy wzrost liczby mieszkańców – 27 spośród nich graniczy z miastami na prawach powiatu.

Tabela 11. Gminy z najszybszym wzrostem liczby mieszkańców w latach 2010-2020

Nazwa gminy	Ludność		Zmiana procentowa 2010-2020	Typ gminy ^a	Województwo	Powiat
	2010	2020				
Stawiguda	6 409	10 929	170,5	W *	Warmińsko-Mazurskie	Olsztyński
Kosakowo	9 513	15 977	167,9	W *	Pomorskie	Pucki
Komorńki	18 866	31 136	165,0	W *	Wielkopolskie	Poznański
Dopiewo	17 555	28 770	163,9	W *	Wielkopolskie	Poznański
Czernica	10 970	17 102	155,9	W *	Dolnośląskie	Wrocławski
Dobra Szczecińska	16 063	24 749	154,1	W *	Zachodniopomorskie	Policki
Siechnice	15 408	23 350	152,8	MW *	Dolnośląskie	Wrocławski
Lesznówola	19 363	29 083	150,2	W *	Mazowieckie	Piaseczyński
Długołęka	23 129	34 471	149,0	W *	Dolnośląskie	Wrocławski
Kórnik	20 385	30 379	149,0	MW *	Wielkopolskie	Poznański
Kleszczewo	6 112	9 104	149,0	W *	Wielkopolskie	Poznański
Obrowo	12 173	18 039	148,2	W *	Kujawsko-Pomorskie	Toruński
Rokietnica	16 298	23 304	143,0	W *	Wielkopolskie	Poznański
Zukowo	29 182	41 651	142,7	MW *	Pomorskie	Kartuski
Wieliszew	11 039	15 628	141,6	W	Mazowieckie	Legionowski
Kobierzyce	15 575	22 024	141,4	W *	Dolnośląskie	Wrocławski
Głusk	8 405	11 752	139,8	W *	Lubelskie	Lubelski
Miękinia	12 512	17 333	138,5	W	Dolnośląskie	Średzki
Marki	26 420	36 215	137,1	M *	Mazowieckie	Wołomiński
Białe Błota	16 750	22 835	136,3	W *	Kujawsko-Pomorskie	Bydgoski
Ząbki	28 108	38 302	136,3	M *	Mazowieckie	Wołomiński
Kleszczów	4 687	6 370	135,9	W	Łódzkie	Bełchatowski
Pruszcz Gdański	46 536	63 222	135,9	W *	Pomorskie	Gdański
Jerzmanowa	3 894	5 269	135,3	W	Dolnośląskie	Głogowski
Kobyłanka	4 264	5 768	135,3	W *	Zachodniopomorskie	Stargardzki
Osielsko	11 111	14 992	134,9	W	Kujawsko-Pomorskie	Bydgoski
Kobaskowo	10 175	13 609	133,7	W *	Zachodniopomorskie	Policki
Tarnowo Podgórne	21 489	28 544	132,8	W *	Wielkopolskie	Poznański
Kąty Wrocławskie	19 467	25 614	131,6	MW *	Dolnośląskie	Wrocławski
Zielonki	17 803	23 408	131,5	W *	Małopolskie	Krakowski

^a W – gmina wiejska; MW – gmina miejsko-wiejska, M – gmina miejska, * – gmina granicząca z miastem na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Na uwagę zasługują dwa fakty:

- wśród 30 gmin o największym procentowym przyroście liczby mieszkańców znalazły się 24 gminy wiejskie, cztery gminy miejsko-wiejskie i tylko dwie gminy miejskie;
- łączny przyrost liczby ludności w 30 gminach wiejskich i miejsko-wiejskich wymienionych w tabeli stanowił ok. 40% całego przyrostu ludności wiejskiej w latach 2010-2020.

Na obraz zmian liczby ludności w ostatnich dziesięciu latach silnie wpływa również korekta wynikająca z uwzględnienia wyników Narodowego Spisu Powszechnego w 2010 r. Należy również przypomnieć, że pomiędzy spisami powszechnymi statystyka ludności opiera się na danych z ewidencji ludności, co prawdopodobnie zaniża faktyczną liczbę mieszkańców miast, gdyż wiele osób mieszkających i pracujących w dużych miastach w dalszym ciągu jest zameldowana w swoim poprzednim miejscu zamieszkania.

Sytuacja gospodarstw domowych w ujęciu finansowym – zarówno rolników, jak i ogólnie mieszkańców wsi – była gorsza niż gospodarstw domowych w miastach. W 2020 r. rozporządzalne dochody na jedną osobę w gospodarstwach domowych rolników były o 3,4% niższe od średniej krajowej. Pomiędzy rokiem 2010 i 2020 luka nieco się zmniejszyła – głównie dzięki większym niż dla gospodarstw domowych miejskich efektom wprowadzenia programu Rodzina 500+.

Niższe od średniej krajowej są również wydatki w gospodarstwach domowych na wsi, w tym szczególnie w gospodarstwach domowych rolników – tu luka w poziomie wydatków na jedną osobę w gospodarstwie domowym wynosiła w 2020 r. aż 31%. Przy takich proporcjach dochodów i wydatków rolnicy mają najniższy udział wydatków w dochodzie rozporządzalnym spośród wszystkich grup społeczeństwa¹³ wyróżnianych w badaniach budżetów domowych. Przyczyny tak wysokiego udziału oszczędności w dochodach wymagają dokładniejszej analizy.

¹³ Pracownicy najemni, rolnicy, emeryci, pracujący na własny rachunek oraz renciści.

Tabela 12. Wybrane dane o budżetach gospodarstw domowych w latach 2010–2020

Wyszczególnienie	2010	2015	2017	2019	2020	
	zł na osobę					2010 = 100
Dochody						
Ogółem	1 192,8	1 386,2	1 598,1	1 819,1	1 919,2	160,9
Miasta	1 347,1	1 565,8	1 751,1	1 991,1	2 098,2	155,8
Wieś	953,1	1 105,7	1 359,2	1 551,2	1 639,3	172,0
Rolnicy	1 024,5	1 047,7	1 578,9	1 667,0	1 853,6	180,9
Wydatki						
Ogółem	991,4	1 091,2	1 176,4	1 251,7	1 209,6	122,0
Miasta	1 107,1	1 224,8	1 301,4	1 392,2	1 346,9	121,7
Wieś	805,7	802,6	981,3	1 030,8	995,0	123,5
Rolnicy	757,3	779,1	868,0	914,0	839,55	110,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie opracowań GUS *Budżety gospodarstw domowych* za lata 2010 oraz 2015–2020.

Prawie 25% przeciętnych miesięcznych wydatków na jedną osobę w gospodarstwach domowych przeznaczają się na żywność i napoje bezalkoholowe. W następnej kolejności idą koszty utrzymania mieszkania (18%) oraz transportu (10%). Wraz ze wzrostem realnych dochodów udział wydatków na żywność i napoje bezalkoholowe w wydatkach gospodarstw domowych stopniowo maleje. Zmiany są jednak stosunkowo niewielkie – pomiędzy rokiem 2004 i 2008 wskaźnik udziału żywności i napojów bezalkoholowych w łącznej kwocie wydatków zmniejszył się z 28 do 25%, by w następnych 10 latach utrzymywać się na praktycznie stałym poziomie.

3.4. Poziom życia mieszkańców obszarów wiejskich

Badaniem poziomu życia mieszkańców zajmują się naukowcy reprezentujący wiele dyscyplin naukowych – ekonomiści, geografowie, socjologowie i psychologowie. Poziom życia może być mierzony zarówno w sposób obiektywny, jak i subiektywny. Nie ma jednej przyjętej metodologii badania poziomu tego zjawiska, wykorzystywane są do tego różnorodne wskaźniki. Dla przykładu w publikowanym co dwa lata raporcie OECD, traktującym o poziomie i zmianach poziomu życia mieszkańców krajów OECD oraz krajów partnerskich pt. *How's Life? 2020*¹⁴ bierze się pod uwagę dochody i zamożność, pracę i wynagrodzenia, warunki mieszkaniowe, stan zdrowia, równowagę między życiem zawodowym i osobistym (między czasem pracy a czasem poświęconym życiu osobistemu), edukacja, relacje społeczne, zaangażowanie

¹⁴ *How's Life? 2020: Measuring well-being*, OECD Publishing, Paris 2020.

obywatelskie i jakość rządu, jakość środowiska, bezpieczeństwo osobiste oraz subiektywną jakość życia.

Celem niniejszego podrozdziału jest ustalenie różnic w poziomie życia występujących pomiędzy mieszkańcami wsi oraz miast. Analiza poziomu życia przeprowadzona zostanie w wybranych czterech obszarach obejmujących zagrożenie ubóstwem, zasoby mieszkaniowe, dostęp do usług publicznych oraz rynek pracy. Analiza zostanie przeprowadzona za pomocą wskaźników obiektywnych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny.

3.4.1. Zagrożenie ubóstwem

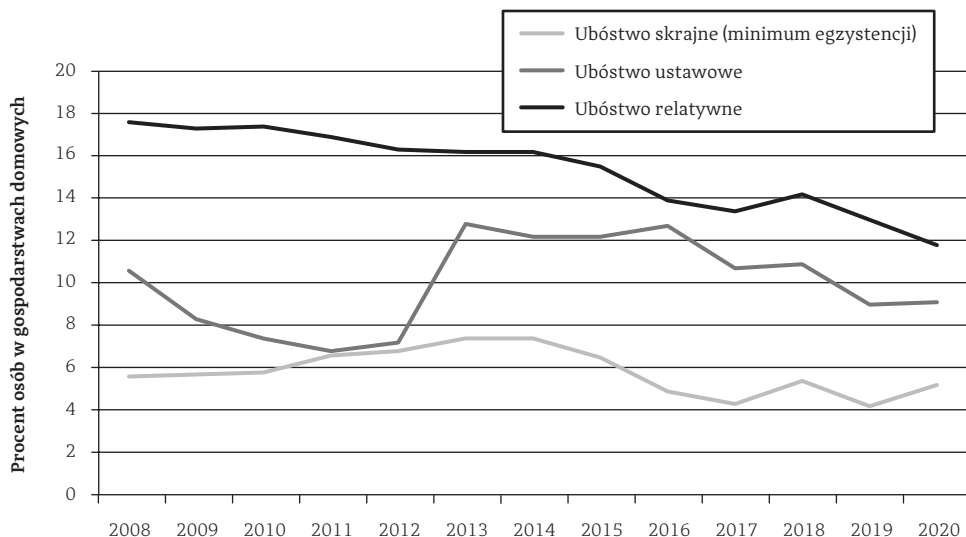
Jednym z podstawowych celów prowadzenie polityki państwa jest zwalczanie przy pomocy ustawodawstwa i administracji nierówności w dziedzinie dystrybucji. Państwo tak powinno kształtować warunki pracy, bytu, by w konsekwencji ukształtować niezbędne warunki do zaspokojenia potrzeb społecznych na dostępnym poziomie. Rolą państwa jest przy tym zapewnienie niezbędne minimum egzystencji grupom znajdującym się w trudnej sytuacji.

W literaturze przedmiotu ubóstwo definiuje się jako fakt niezaspokojenia potrzeb na pożądanym poziomie. W warunkach polskich można mówić o następujących kategoriach ubóstwa:

- **ubóstwo skrajne** – obrazujące łączny koszt nabycia koszyka dóbr, niezbędnych do podtrzymania funkcji życiowych człowieka i sprawności psychofizycznej; uwzględnia on jedynie te potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia i zagrożenia życia;
- **ustawowa granica ubóstwa** – to kwota dochodów, która zgodnie z obowiązującą ustawą o pomocy społecznej uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego;
- **ubóstwo relatywne** – przedstawia procent osób w gospodarstwach domowych, których wydatki wynosiły mniej niż 50% średnich wydatków ogółu gospodarstw domowych;
- **ubóstwo absolutne** – to pojęcie stosowane w statystykach międzynarodowych na oznaczenie krańcowej biedy, absolutnie ubogim jest ten, kto może wydać na swoje utrzymanie mniej niż równowartość jednego dolara dziennie.

Wskaźniki dotyczące zasięgu ubóstwa ekonomicznego obliczane są i publikowane przez Główny Urząd Statystyczny. GUS w swych badaniach opiera się na badaniach budżetów domowych.

Wykres 6. Ubóstwo w Polsce w latach 2008-2020



Źródło: Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2019 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020, s. 1.

Analizując kształtowanie się poszczególnych kategorii ubóstwa w Polsce, należy stwierdzić, iż poziom ubóstwa relatywnego zmniejszył się na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat o prawie pięć punktów procentowych. W przypadku poziomu ubóstwa ustawowego oraz ubóstwa skrajnego dopiero ostatnie kilka lat daje poczucie satysfakcji z uwagi na spadek poziomu tych kategorii ubóstwa. Szczególnie ważne jest, by zmniejszał się poziom wskaźnika ubóstwa skrajnego, ponieważ informuje on o granicy konsumpcji poniżej poziomu, której zaspokojenie potrzeb utrudnia przeżycie i stanowi zagrożenie dla psychofizycznego rozwoju człowieka. Niestety w 2020 roku poziom ubóstwa ustawowego nieznacznie się podniósł, zaś w przypadku ubóstwa skrajnego obserwuje się wyraźny wzrost.

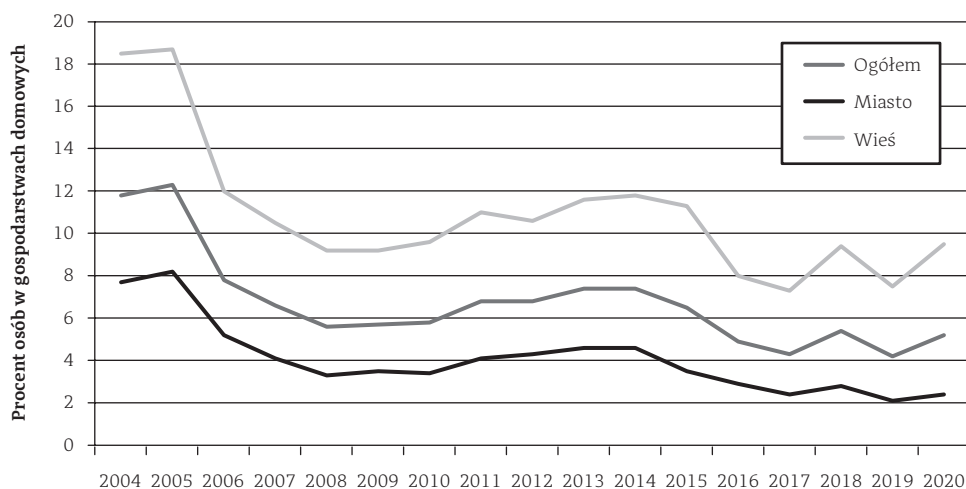
Tabela 13. Ubóstwo skrajne według grup społeczno-ekonomicznych w latach 2014-2020

Gospodarstwa domowe	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	w % osób w gospodarstwach domowych						
Gospodarstwa domowe ogółem	7,4	6,5	4,9	4,3	5,4	4,2	5,2
- pracujący na własny rachunek	4,1	3,1	2,2	2,6	3,4	2,4	2,7
- emeryci	5,8	5,0	3,9	4,4	4,6	3,5	4,2
- pracownicy	6,5	5,6	3,9	3,3	4,7	3,6	4,6
- renciści	12,5	10,7	8,5	7,3	8,4	6,3	8,2
- rolnicy	12,1	14,7	11,0	9,7	11	9,8	13,5
- utrzymujący się z innych niezarobkowych źródeł	21,1	17,9	15,9	10,4	14,1	10,9	13,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Zakres ubóstwa skrajnego badany jest na podstawie danych o wydatkach gospodarstw domowych w układzie wyróżnionych w badaniu grup społeczno-ekonomicznych. Z danych zawartych w tabeli 13 wynika, iż najmocniej dotknięte ubóstwem skrajnym są gospodarstwa domowe utrzymujące się z innych niezarobkowych źródeł oraz gospodarstwa domowe rolników. Powyżej średniej dotyczącej całego naszego kraju wynoszącej 5,2% znajdują się jeszcze tylko gospodarstwa domowe rencistów. Te trzy grupy gospodarstw najmocniej odczuły też skutki pandemii.

Wykres 7. Ubóstwo skrajne według klas miejscowości zamieszkania w latach 2004-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów GUS: *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce*.

Odsetek osób, których wydatki są niższe od granicy ubóstwa skrajnego jest zdecydowanie większy na wsi niż w mieście. W okresie objętym analizą wartość tego wskaźnika systematycznie malała (wyjątkiem są lata 2018 i 2020), szczególnie szybko jego poziom zmniejszał się, o ponad połowę, w przypadku miast, natomiast nie zaobserwowano tak spektakularnych spadków poziomu tego wskaźnika na wsi.

3.4.2. Zasoby mieszkaniowe

Mieszkanie, zaspokajając elementarne potrzeby funkcjonowania człowieka, zaliczane jest do dóbr podstawowych. Pełni ono wiele funkcji od ochrony biologicznej, społecznej, aż do funkcji ekonomicznej. Zasoby mieszkaniowe w Polsce ulegają ciągłym zarówno ilościowym, jak też zmianom jakościowym. W końcu 2020 roku liczba mieszkań w Polsce wynosiła ponad 15,0 mln i zwiększyła się w porównaniu ze stanem z końca 2004 r. o ponad 18%. Liczba mieszkań rosła zarówno na wsi, jak i w mieście, przy czym na obszarach zurbanizowanych ten wzrost był nieco szybszy.

Tabela 14. Zasoby mieszkaniowe w Polsce w latach 2004-2020

Gospodarstwa domowe	2004	2008	2013	2018	2020
Mieszkania w tys. ogółem	12 683,4	13 150,3	13 852,9	14 615,1	15 015,3
Wieś	4 170,3	4 303,6	4 517,2	4 750,3	4 861,5
Miasto	8 513,1	8 846,7	9 335,7	9 864,8	10 153,8
Mieszkania w tys. na 1000 ludności ogółem	332,3	344,8	359,9	380,5	392,4
Wieś	283,6	289,8	296,4	309,6	316,5
Miasto	362,7	379,9	401,4	427,7	443,2
Przeciętna liczba osób na jedno mieszkanie ogółem	3,01	2,90	2,78	2,63	2,55
Wieś	3,53	3,45	3,37	3,23	3,16
Miasto	2,76	2,63	2,49	2,34	2,26
Przeciętna liczba izb w mieszkaniu ogółem	3,68	3,70	3,82	3,82	3,82
Wieś	4,07	4,12	4,31	4,36	4,38
Miasto	3,49	3,50	3,58	3,56	3,55
Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w m ² ogółem	69,0	70,2	73,1	74,2	74,5
Wieś	84,9	86,7	91,8	94,0	94,8
Miasto	61,3	62,2	64,1	64,7	64,8
Przeciętna powierzchnia użytkowa na jedną osobę w m ² ogółem	22,9	24,2	26,3	28,2	29,2
Wieś	24,1	25,1	27,2	29,1	28,7
Miasto	22,2	23,6	25,7	27,7	30,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Więcej mieszkań na 1000 ludności przypada w miastach. Różnica jest tutaj znacząca. Zdecydowanie również wyższa jest w badanym okresie dynamika tego wskaźnika dla terenów zurbanizowanych, gdyż wynosi prawie 22,2% wzrostu, natomiast wskaźnik ten wzrósł dla terenów wiejskich zaledwie o 11,6%.

Korzystnie zmienia się przeciętna liczba osób na jedno mieszkanie. W miastach na jedno mieszkanie przypada nieco ponad dwie osoby, na wsiach nieco ponad trzy osoby. Więcej izb na jedno mieszkanie przypada na wsiach, wskaźnik ten zanotował również dynamiczny wzrost pomiędzy 2004 a 2020 rokiem na poziomie 7,6%. W miastach zaobserwowano tylko niewielkie zmiany (tj. 1,7%).

W Polsce buduje się coraz większe mieszkania. Ich metraż w badanym okresie zwiększył się o blisko 8%. Mieszkania na wsiach są zdecydowanie większe niż w miastach, różnica jest na poziomie przekraczającym 46%, dodatkowo przeciętna wielkość mieszkań szybciej rośnie na wsiach. Może to wynikać z faktu, iż na wsiach koszty budowy i utrzymania mieszkania oraz koszty gruntów pod budowę są zdecydowanie niższe niż w miastach, stąd też mieszkańcy wsi mogą sobie pozwolić na większy metraż.

Znacząco wzrosła przeciętna powierzchnia użytkowa w m² na jedną osobę, w 2020 r. w porównaniu z 2004 poziom tego wskaźnika zwiększył się dla Polski o ponad 27%. Nieco większą dynamikę wzrostu (35,1%) zanotowano w miastach niż na wsi (19,0%), jednak nadal powierzchnia użytkowa na jedną osobę jest na wsi większa niż w miastach.

Tabela 15. Wyposażenie gospodarstw domowych w przedmioty trwałego użytkowania w latach 2004-2020

Gospodarstwa domowe	2004	2008	2013	2020
	% ogólnej liczby gospodarstw domowych			
Urządzenie do odbioru telewizji satelitarnej lub kablowej	.	55,9	66,3	62,5
Wieś	.	40,1	57,4	55,8
Miasto	.	63,6	70,6	65,8
Komputer osobisty	43,0	56,4	71,5	76,6
Wieś	31,0	49,4	66,8	75,1
Miasto	48,0	59,9	73,8	77,3
Telefon komórkowy	63,0	83,5	93,5	98,1
Wieś	58,0	80,2	91,3	97,6
Miasto	66,0	85,1	94,5	98,3
Pralka automatyczna	79,0	86,7	93,2	95,1
Wieś	66,0	77,3	88,6	94,9
Miasto	85,0	91,3	95,5	95,2
Zmywarka do naczyń	7,0	9,6	22,3	45,7
Wieś	5,0	7,5	20,4	46,7
Miasto	7,0	10,6	23,3	45,2
Samochód osobowy	49,0	54,7	61,2	71,4
Wieś	55,0	63,5	70,9	80,9
Miasto	46,0	50,4	56,5	66,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analizując wyposażenie gospodarstw domowych, należy stwierdzić, że lepiej wyposażone są gospodarstwa miejskie. Większy odsetek tych gospodarstw posiada wymienione w tabeli powyżej przedmioty trwałego użytkowania. Interesujący jest spadek wskaźnika dotyczącego urządzeń do odbioru telewizji satelitarnej i kablowej – pokazuje to, że coraz więcej treści przenosi się do Internetu.

Zaobserwowano tylko dwa wyjątki, nieco większy odsetek gospodarstw wiejskich niż miejskich posiada zmywarkę do naczyń. Znacząca różnica zaobserwowana została w przypadku samochodów osobowych, trzy czwarte gospodarstw na wsi posiada ten środek lokomocji, w przypadku gospodarstw miejskich może się nim pochwalić zaledwie ⅓ gospodarstw. Sytuacja ta jest najprawdopodobniej spowodowana istniejącymi barierami komunikacyjnymi na terenach wiejskich oraz brakiem komunikacji zbiorowej.

Co również jest istotne, nie widać wyraźnego wpływu wprowadzonych w ostatnich latach świadczeń (m.in. 500+) na stopień wyposażenia gospodarstw domowych. Porównując dane z roku 2020 z rokiem 2015 (nieuwzględnionym w tabeli), nie można zaobserwować zdecydowanego wzrostu wskaźników dotyczących komputerów osobistych, telefonów komórkowych lub pralek. O ile w przypadku dwóch ostatnich możemy powiedzieć, że rynek osiągnął pełne nasycenie, to jednak brak

komputerów osobistych w ponad ¼ gospodarstw domowych szczególnie uwidocznił się w 2020 roku podczas wprowadzenia nauczania zdalnego oraz szerszego wykorzystania telepracy.

Tabela 16. Mieszkania wyposażone w podstawowe instalacje w latach 2004–2020

Procent mieszkań wyposażonych	2004	2008	2013	2018	2020
	%				
Wodociąg	95,0	95,4	96,7	96,9	97,0
Wieś	88,1	88,9	91,8	92,3	92,5
Miasto	98,4	98,5	99,0	99,1	99,1
Ustęp spłukiwany	87,4	88,0	93,4	93,8	94,0
Wieś	73,3	74,5	85,7	86,6	87,0
Miasto	94,2	94,5	97,1	97,3	97,4
Łazienka	86,2	86,9	91,0	91,5	91,8
Wieś	74,7	75,8	82,0	83,1	83,5
Miasto	91,9	92,2	95,3	95,6	95,7
Gaz z sieci	55,5	55,6	56,1	55,5	57,3
Wieś	17,5	18,4	20,9	22,5	26,0
Miasto	74,1	73,6	73,1	71,4	72,3
Centralne ogrzewanie	77,2	78,0	81,4	82,6	83,1
Wieś	63,3	64,4	70,3	72,0	72,7
Miasto	84,0	84,7	86,8	87,7	88,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Porównując wyposażenie mieszkań w podstawowe instalacje, należy stwierdzić, że sytuacja zdecydowanie lepiej wygląda w przypadku mieszkań w mieście. Nie ma się co dziwić, gdyż z reguły na tych terenach zagęszczenie podstawowych instalacji jest większe, a dzięki temu są one lepiej dostępne i tańsze. O ile jeszcze różnica między wyposażeniem mieszkania w sieć wodociągową, ustęp, łazienkę nie wygląda dramatycznie, to wyposażenie w centralne ogrzewanie, a zwłaszcza sieć gazową pozostawia wiele do życzenia. Odsetek wyposażonych w wymienione w tabeli wyżej instalacje mieszkań jest w Polsce coraz większy, szczególnie szybko rośnie w przypadku mieszkań na wsi, doganiają one standardy wyznaczone przez mieszkania w miastach. Wyjątkiem jest zmniejszenie udziału mieszkań w miastach wyposażonych w sieć gazową.

Tabela 17. Ludność korzystająca z sieci w latach 2004–2020

Wyszczególnienie	2004	2008	2013	2018	2020
	%				
Sieć wodociągowa	85,5	87,0	88,0	92,1	92,2
Wieś	71,3	74,2	76,5	85,3	85,6
Miasto	94,4	95,2	95,5	96,6	96,7
Sieć kanalizacyjna	58,3	61,0	65,1	70,8	71,5
Wieś	17,3	22,5	30,9	41,3	43,1
Miasto	84,0	85,5	87,4	90,3	90,6
Sieć gazowa	51,8	51,7	52,4	52,3	54,2
Wieś	17,8	18,8	22,0	24,0	27,4
Miasto	73,2	72,7	72,3	71,2	72,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W badanym okresie rośnie udział ludności Polski w dostępie do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej oraz gazowej. Najwięcej Polaków korzysta z bieżącej wody, nieco mniej z kanalizacji, około połowa z sieci gazowej. Większy odsetek ludności korzysta z tych sieci w miastach niż na wsiach.

3.4.3. Dostęp do usług publicznych

Usługi publiczne to usługi świadczone obywatelom przez administrację publiczną w formie bezpośredniej lub pośredniej, czyli poprzez finansowanie podmiotów prywatnych świadczących te usługi na rzecz obywateli. Istotą tych usług jest to, że są finansowane z funduszy publicznych i służą całemu społeczeństwu lub społecznościom lokalnym.

Przedszkola. Od ponad 20 lat rośnie szybko liczba dzieci uczęszczających do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach – mimo utrzymującej się na w miarę równym poziomie liczbie dzieci w wieku przedszkolnym. Upowszechnienie wychowania przedszkolnego należy ocenić pozytywnie – tak ze względów wychowawczo-edukacyjnych, jak i ze względów związanych z rynkiem pracy.

Mimo tak znacznego wzrostu liczby dzieci korzystających z różnych form wychowania przedszkolnego społeczne potrzeby w tym zakresie nie są – jak się wydaje – w pełni zaspokajane. Co prawda, nie ma oficjalnych statystyk obrazujących skalę niedoboru miejsc w przedszkolach, jednak zarówno różnica – między miastami i obszarami wiejskimi – wskaźników liczby dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego na 1000 dzieci w wieku przedszkolnym, jak i fakt, iż dla miast wskaźnik ten przekroczył już 1000 (świadczy to o tym, że z przedszkoli miejskich korzystają również dzieci z okolicznych gmin wiejskich) stanowią mocne argumenty na rzecz sformułowanej tezy.

Tabela 18. Dzieci w wieku 3-5 lat objęte wychowaniem przedszkolnym w latach 2004-2019

Wyszczególnienie	2004	2008	2013	2018	2019
Dzieci w wieku przedszkolnym (3-5 lat)	1 119 574	1 064 153	1 280 398	1 119 549	1 136 389
Miasto	617 049	611 644	739 334	650 533	663 806
Wieś	502 525	452 509	541 064	469 016	472 583
Dzieci (3-5 lat) objęte wychowaniem przedszkolnym	427 570	560 491	949 016	977 324	1 005 559
Miasto	339 683	431 308	647 639	662 859	682 023
Wieś	87 887	129 183	301 377	314 465	323 536
Na 1000 dzieci w wieku przedszkolnym					
Dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym	381,9	526,7	741,2	873,0	884,9
Miasto	550,5	705,2	876,0	1 018,9	1 027,4
Wieś	174,9	285,5	557,0	670,5	684,6
Rok 2004 = 100					
Dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym – ogółem	100,0	131,1	222,0	228,6	235,2
Miasto	100,0	127,0	190,7	195,1	200,8
Wieś	100,0	147,0	342,9	357,8	368,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS.

Niedostatek miejsc w przedszkolach potwierdzają wyniki kontroli zapewnienia przez gminy opieki przedszkolnej, przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli – delegaturę w Kielcach w latach 2018-2019¹⁵. W kontroli przeprowadzonej niestety tylko w 30 gminach stwierdzono, że w połowie skontrolowanych gmin nie zapewniono miejsc w przedszkolach wszystkim dzieciom, których rodzice się o to ubiegali, a niedobór miejsc w stosunku do zgłaszanych potrzeb wynosił nawet 60%¹⁶.

Szkoły podstawowe. Rośnie w Polsce liczba uczniów przypadających na jedną szkołę. W badanym okresie poziom tego wskaźnika wzrósł o prawie 20%. Nieco szybciej niż średnia dla Polski rośnie ten wskaźnik w przypadku wsi, w miastach natomiast obserwujemy spadek tego wskaźnika. W jednej szkole w mieście wciąż uczy się o około trzy razy więcej uczniów niż w szkole na wsi. Różnica w liczbie uczniów przypadających na jedną szkołę między szkołą miejską a wiejską była dokładnie taka sama w roku 2004 i 2018 i wynosiła 238 uczniów.

¹⁵ Informacja o wynikach kontroli „Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej”, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Kielcach, Kielce 2019.

¹⁶ Tamże, s. 10.

Tabela 19. Szkoły podstawowe dla dzieci i młodzieży w latach 2004-2020

Wyszczególnienie	2004	2008	2013	2019	2020
Liczba uczniów na 1 szkołę	186,0	171,0	168,1	224,3	229,5
Wieś	108,0	101,0	97,0	133,7	137,2
Miasto	386,0	339,0	319,3	373,9	378,9
Liczba uczniów na 1 nauczyciela	14,3	13,0	12,5	11,8	11,8
Wieś	11,2	11,0	8,8	10,4	10,5
Miasto	17,9	15,0	17,1	12,9	12,8
Liczba uczniów na 1 oddział	20,4	19,0	18,5	17,6	17,7
Wieś	17,3	16,0	15,0	11,9	14,6
Miasto	23,4	22,0	21,8	24,5	20,2
Współczynnik skolaryzacji brutto	99,9	98,0	99,1	95,5	95,9
Wieś	89,9	87,7	86,2	80,2	.
Miasto	108,4	107,0	109,9	107,5	.
Współczynnik skolaryzacji netto	98,4	96,6	94,9	93,9	94,7
Wieś	88,9	86,7	82,7	79,2	.
Miasto	106,5	105,1	105,0	105,4	.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Średnia liczba uczniów przypadających na jednego nauczyciela w Polsce spadła o około 14%. Jest to wynikiem spadku wartości tego wskaźnika w miastach. O ile w 2004 r. na jednego nauczyciela w szkole w mieście przypadało 18 uczniów, to w 2019 r. na jednego nauczyciela przypadało już tylko 12 uczniów. Stosunek liczby nauczycieli i uczniów na wsi w tych latach zmniejszył się o 7,1%.

Liczba uczniów przypadająca na jeden oddział zmniejszyła się w badanym okresie o blisko 14%, większe spadki odnotowano w szkołach wiejskich (około 31%), w szkołach miejskich natomiast odnotowuje się delikatny wzrost o 4%. W badanym okresie współczynnik skolaryzacji, podstawowy wskaźnik badający powszechność edukacji dla szkół wiejskich, wykazał tendencję spadkową, zwiększył się natomiast poziom tego wskaźnika w przypadku miast.

Kultura. W Polsce warunki do upowszechniania kultury, równego do niej dostępu oraz wolności korzystania z kultury są zapisane w Konstytucji i odpowiedzialne za to są polskie władze.

Wskaźniki opisujące sytuację w zakresie korzystania z bibliotek potwierdzają dającą się zauważyć od pewnego czasu prawidłowość, że ludność odchodzi od tego typu aktywności, biblioteki cieszą się coraz mniejszą popularnością. Niewątpliwie jest to – w pewnym stopniu – efektem coraz większej dostępności elektronicznych zamienników dóbr oferowanych przez biblioteki. Od wielu lat systematycznie zmniejsza się liczba placówek bibliotecznych przypadających na 100 tys. mieszkańców. Szczególnie szybko wskaźnik ten maleje dla obszarów wiejskich. Jednocześnie zmniejsza się księgozbiór bibliotek publicznych liczony w wolumenach

przypadających na 1000 ludności. Znaczny spadek (o ponad 22%) odnotowały tu biblioteki na obszarach wiejskich, w miastach spadek ten był znacznie mniejszy. Zmniejsza się również liczba czytelników oraz liczba wypożyczeń przypadających na jednego czytelnika.

Tabela 20. Kultura i dostęp do kultury w latach 2004-2018

Wyszczególnienie	2004	2008	2013	2018
Placówki biblioteczne na 100 tys. mieszkańców	27,4	26,2	24,4	23,5
Wieś	47,3	44,1	39,1	36,9
Miasto	15,0	14,7	14,7	14,5
Księgozbiór bibliotek publicznych w wol. na 1000 ludności	3 522	3 546	3 402	3 319
Wieś	3 779	3 700	3 440	3 245
Miasto	3 362	3 448	3 378	3 368
Czytelnicy bibliotek publicznych na 1000 ludności	197	171	167	155
Wieś	131	115	106	98
Miasto	238	207	207	193
Wypożyczenia z bibliotek publicznych na jednego czytelnika	19,8	18,9	18,5	17,1
Wieś	20,9	20,0	19,4	17,4
Miasto	19,4	18,5	18,2	17,0
Seanse na jedno kino stałe	1 633	2 745	3 509	4 437
Wieś	806	1 141	3 067	2 029
Miasto	1 673	2 815	3 515	4 512
Widzowie w kinach stałych na 1000 ludności	870	923	959	1 541
Wieś	39	35	25	50
Miasto	1 390	1 487	1 569	2 529
Uczestnicy imprez na 1000 ludności	791	882	990	1 028
Wieś	470	477	592	549
Miasto	991	1 138	1 250	1 346
Ludność przypadająca na 1 instytucję kultury	10 227	9 143	9 868	9 066
Wieś	6 687	5 808	6 297	5 721
Miasto	15 459	14 384	15 704	14 834

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Znacząco wzrosła za to liczba widzów w kinach stałych, wzrost dla Polski wyniósł 77%, dla wsi około 28%, największy zaś wzrost – ponad 82% – zanotowano w miastach. Zwiększyła się również o kilkanaście procent liczba uczestników imprez na 1000 mieszkańców.

Na jedną instytucję kultury w Polsce przypada nieco ponad 9 tys. osób, należy wskazać, że występują tu znaczące różnice, jeżeli chodzi o miejsce zamieszkania. Na wsi na jedną instytucję kultury przypada niecałe 6 tys. mieszkańców, w mieście zaś prawie dwa i pół raza tyle.

Ochrona zdrowia. Zgodnie z art. 68 ust. 2 Konstytucji „obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych”. Zadanie to spoczywa

głównie na administracji rządowej, dysponującej środkami Narodowego Funduszu Zdrowia – głównego źródła publicznego finansowania opieki zdrowotnej. Dla analizowanego przez nas problemu warunków życia na obszarach wiejskich szczególnie ważne wydaje się zapewnienie na tych obszarach właściwego dostępu do najczęściej potrzebnych usług medycznych, a więc dostępu do ambulatoryjnej opieki zdrowotnej i możliwości zakupu leków. Zamieszczone poniżej dane wskazują jednak, że od wielu lat utrzymują się, bez wyraźnej tendencji do poprawy sytuacji, wyraźne dysproporcje w wyposażeniu obszarów wiejskich w podstawową infrastrukturę opieki zdrowotnej, czyli w podmioty ambulatoryjnej opieki zdrowotnej i apteki.

Należy przy tym zauważyć, że ze względu na większe niż w miastach rozproszenie ludności na obszarach wiejskich, zapewnienie równego dostępu do usług medycznych (także w kwestii odległości do najbliższego podmiotu opieki zdrowotnej) wymagałoby zapewnienia na terenach wiejskich gęstszej niż w miastach sieci placówek opieki zdrowotnej, a więc doprowadzenia do sytuacji, w której liczba mieszkańców na jeden podmiot ambulatoryjnej opieki zdrowotnej jest na obszarach wiejskich mniejsza niż w miastach. Tymczasem liczba osób przypadających na jeden podmiot ambulatoryjnej opieki zdrowotnej na obszarach wiejskich jest dzisiaj prawie dwukrotnie większa niż w miastach dwadzieścia lat temu. O gorszej dostępności „komunikacyjnej” opieki zdrowotnej świadczy też fakt, że o ile w miastach jeden podmiot ambulatoryjnej opieki zdrowotnej „obsługuje” średnio powierzchnię 2,1 km², to na obszarach wiejskich jeden podmiot ambulatoryjnej opieki zdrowotnej przypada na 139,1 km².

Tabela 21. Ambulatoryjna opieka zdrowotna w latach 2004-2018

Wyszczególnienie	2004	2008	2013	2018
Porady udzielone	256 631	290 661	307 377	328 098
Wieś	40 094	47 089	47 274	48 309
Miasto	216 537	243 572	260 103	279 789
Porady udzielone na jednego mieszkańca	6,7	7,6	8,0	8,5
Wieś	2,7	3,2	3,1	3,2
Miasto	9,2	10,5	11,2	12,1
Ludność na jeden podmiot ambulatoryjnej opieki zdrowotnej	1 901	1 786	1 506	1 439
Wieś	3 239	2 745	2 502	2 543
Miasto	1 511	1 460	1 195	1 116
Ludność na jedną aptekę ogólnodostępną	3 912	3 590	3 150	2 978
Wieś	8 619	8 136	7 715	7 328
Miasto	2 915	2 647	2 270	2 135
Ludność na jedną aptekę ogólnodostępną i punkt apteczny	3 611	3 252	2 850	2 716
Wieś	5 900	5 147	4 696	4 623
Miasto	2 904	2 634	2 267	2 131

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

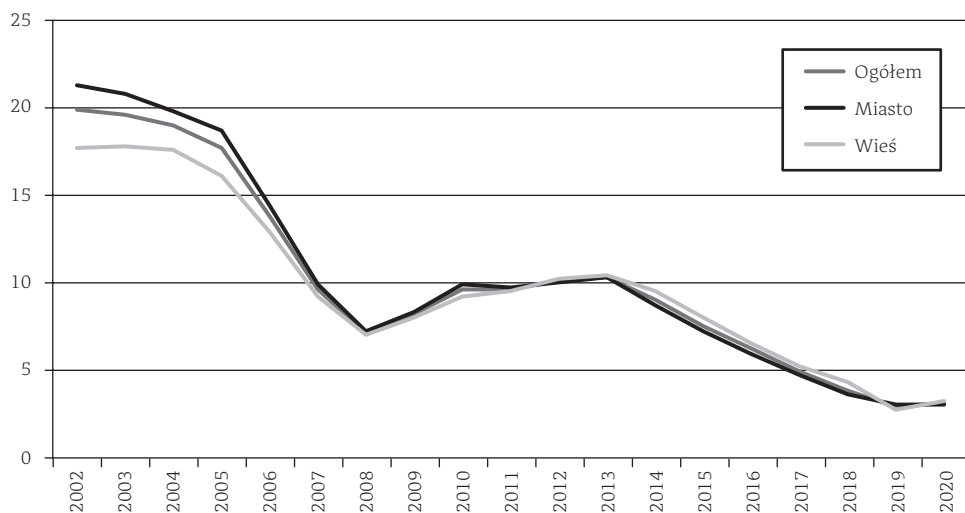
Z danych w tabeli 21 wynika, że średnia (na jednego mieszkańca) liczba porad udzielonych na obszarach wiejskich jest kilkakrotnie niższa niż w miastach. Łagodzi to – przynajmniej w statystycznym ujęciu – dysproporcje w rozmieszczeniu infrastruktury, ale może też wynikać (poza innymi czynnikami determinującymi zapotrzebowanie na usługi podstawowej opieki zdrowotnej) z wskazanych powyżej problemów z dostępnością usług medycznych na terenach wiejskich.

3.4.4. Rynek pracy

Rynek pracy to jeden z rynków funkcjonujących w gospodarce, na którym ściera się ze sobą dwie przeciwstawne siły: popyt i podaż. Rynek ten jest o tyle specyficzny, że przedmiotem zawieranych transakcji jest na nim praca ludzka. Potencjalni pracownicy gotowi podjąć pracę reprezentują na tym rynku stronę podażową, przedsiębiorcy zaś, realnie zainteresowani zatrudnieniem nowych pracowników – stroną popytową.

Jednym z najważniejszych problemów społeczno-gospodarczych współczesnego świata jest zjawisko bezrobocia. W Polsce zwłaszcza na przełomie XX i XXI wieku poziom bezrobocia był bardzo wysoki, co skutkowało występowaniem ogromnych problemów. Jednakże podjęte starania pozwoliły, co udowadniają dane zaprezentowane na powyższym wykresie, na zmniejszenie poziomu tego zjawiska. Stopa bezrobocia w badanym okresie spadła z prawie 20% w 2002 roku do niecałych 3% w roku 2019, by w pandemicznym roku 2020 wzrosnąć do 3,1%.

Wykres 8. Stopa bezrobocia na wsi i w mieście w latach 2002-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności GUS.

Od roku 2002 do 2011 oraz w roku 2019 notowano wyższe wskaźniki bezrobocia w miastach niż na wsiach. Szczególnie istotna różnica w poziomie bezrobocia pomiędzy obszarami zurbanizowanymi a niezurbanizowanymi była na początku XXI wieku, w roku 2002 wyniosła 3,6 punktu procentowego. W kolejnych latach różnice znacząco się zmniejszyły, od 2007 r. różnica nie przekroczyła nigdy jednego punktu procentowego.

Tabela 22. Rynek pracy w latach 2004-2019

Wyszczególnienie	2004	2008	2013	2018	2019
Ludność powyżej 15 roku życia	31 123	31 373	31 037	30 429	30 283
Miasto	19 540	19 506	18 941	18 287	18 162
Wieś	11 583	11 867	12 096	12 142	12 121
Aktywni zawodowo ^a	17 025	17 011	17 361	17 143	17 019
Miasto	10 544	10 546	10 572	10 324	10 210
Wieś	6 481	6 465	6 789	6 819	6 808
Pracujący	13 795	15 800	15 568	16 484	16 461
Miasto	8 453	9 788	9 487	9 957	9 887
Wieś	5 342	6 012	6 081	6 527	6 574
Pracujący w % ogółu pracujących	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Miasto	61,3	61,9	60,9	60,4	60,1
Wieś	38,7	38,1	39,1	39,6	39,9
Współczynnik aktywności zawodowej w %	54,7	54,2	55,9	56,3	56,2
Miasto	56,0	54,5	56,1	56,2	56,2
Wieś	54,0	54,1	55,8	56,5	56,2
Wskaźnik zatrudnienia w %	44,3	50,4	50,2	54,2	54,4
Miasto	46,1	50,7	50,3	53,8	54,4
Wieś	43,3	50,2	50,1	54,4	54,2

^a Pracujący i poszukujący pracy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Zgodnie z wynikami Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności, w Polsce w 2018 r. pracowało prawie 16,5 mln osób, z których większość, bo około 60% mieszkało w miastach. Liczba osób pracujących zwiększyła się w badanym okresie (2004-2019) o prawie 20%, przy czym wzrost liczby pracujących mieszkających na wsi był szybszy niż wzrost liczby pracujących, mieszkańców miast. Wskaźniki aktywności zawodowej wykazują zbliżony poziom, nie obserwuje się znaczących różnic w zależności od miejsca zamieszkania. Trzeba również zwrócić uwagę, iż w badanym wskaźnik aktywności zawodowej wzrósł o około 1,5% zaś wskaźnik zatrudnienia o prawie 10%. Zauważyć należy stopniowe zmniejszanie się różnic wartości obu tych wskaźników obliczanych dla mieszkańców wsi i miast.

3.5. Infrastruktura

Infrastruktura na terenach wiejskich od zawsze była słabiej rozwinięta od tej znajdującej się na terenach miejskich. Mniejsze zagęszczenie ludności, pojedyncza zabudowa i ograniczone możliwości finansowe samorządów sprawiły, że dostęp do wodociągów oraz kanalizacji na terenach wiejskich często był utrudniony. Niemniej, od połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku widać stały i stabilny wzrost dostępności infrastruktury sieciowej na terenach wiejskich. Szczególne znaczenie mają tu środki pomocowe Unii Europejskiej, z których finansowana jest znacząca część gminnych inwestycji. Znaczącej poprawie (w porównaniu z sytuacją sprzed 20 lat), uległ również współczynnik dostępności do usług telekomunikacyjnych.

3.5.1. Sieć wodociągowa

Zgodnie z danymi GUS na terenie całego kraju do sieci wodociągowej w 2020 roku podłączonych było 84,3% budynków mieszkalnych, podczas gdy na wsi jest to 82,6% budynków mieszkalnych.

Stopniowo wydłuża się czynna wodociągowa sieć rozdzielcza na obszarach wiejskich. Na koniec 2020 r. liczyła ona ponad 241 436,0 km, co stanowiło o 13,9% więcej niż na koniec 2010 roku, podczas gdy na obszarze całej Polski długość sieci wodociągowej wzrosła o 14,8%. Na koniec 2020 r. do gospodarstw wiejskich dostarczono 480,4 tys. dam^3 wody, tj. o 27,0% więcej niż w 2010 r., gdy w całej Polsce wielkość ta wzrosła w tym okresie jedynie o 8,5%, a przyrost długości sieci rozdzielczej wodociągowej był zbliżony na terenach wiejskich oraz miejskich¹⁷. Na wsi obserwuje się jednak niższe zużycie wody w gospodarstwie domowym w przeliczeniu na jednego mieszkańca niż w miastach. W 2020 r. różnica ta wynosiła nawet 4,3 m^3 na osobę (31,3 m^3 /osobę na wsi, czyli o 24,7% więcej niż w 2010 r.), podczas gdy w tym samym czasie w mieście roczne zużycie wynosiło 35,6 m^3 na osobę.

W przyłączach wodociągowych sytuacja w skali terenów wiejskich w Polsce jest stabilna, a obserwowane zmiany są niewielkie. W badanym okresie w gminach wiejskich i obszarach wiejskich w gminach miejsko-wiejskich liczba przyłączy prowadzących do budynków mieszkalnych i zbiorowego zamieszkania wzrosła o 20,5%.

¹⁷ 1 dekametr sześcienny to 1 mln litrów.

3.5.2. Kanalizacja, oczyszczanie ścieków

Inaczej wygląda kwestia podłączenia do sieci kanalizacyjnej. Niewiele ponad połowa budynków mieszkalnych w Polsce (tj. 51,8%) na koniec 2020 roku posiadała podłączenie do sieci kanalizacyjnej, podczas gdy na wsi było to jedynie 37,7% budynków. Zdarzają się wsie, w których podłączenie do sieci kanalizacyjnej posiada 100% budynków mieszkalnych, jednak w tym samym roku można wskazać również na takie obszary, w których procent ten jest niewielki – nawet poniżej 1% budynków mieszkalnych bądź brak tego rodzaju budynków. W latach 2015-2019 zaobserwowano wzrost liczby budynków mieszkalnych przyłączonych do sieci kanalizacyjnej zlokalizowanych na obszarach wiejskich z 33,9% do 37,7% i widoczne jest zmniejszanie się dynamiki liczby mieszkańców obszarów wiejskich z dostępem do kanalizacji. Jest to między innymi skutek rosnących kosztów krańcowych rozszerzania zasięgu sieci kanalizacyjnej.

Tabela 23. Mieszkańcy korzystający z instalacji kanalizacyjnej w latach 2002-2020

Wyszczególnienie	2002	2004	2006	2008	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Ludność ogółem = 100										
Polska	56,7	58,3	59,8	61,0	62,0	69,7	70,2	70,5	70,8	71,2	71,5
Miasta	83,1	84,0	84,8	85,5	86,1	89,8	90,0	90,2	90,3	90,5	90,6
Wieś	14,2	17,3	20,2	22,5	24,8	39,2	40,3	40,8	41,3	42,2	43,1

Źródło: dane GUS (Bank Danych Lokalnych).

Oprócz bezpośrednich przyłączy do sieci kanalizacyjnej w Polsce funkcjonuje blisko 290,5 tys. przydomowych oczyszczalni ścieków, a 92,16% z nich znajduje się na terenach wiejskich. Nie ma bezpośrednich danych o liczbie osób korzystających z przydomowych oczyszczalni ścieków, ale można tę wielkość szacować na 750 tys. do miliona osób. Oznaczałoby to kolejnych 6% mieszkańców terenów wiejskich z dostępem do kanalizacji.

W końcu 2020 roku długość sieci kanalizacyjnej w relacji do długości sieci wodociągowej na obszarach wiejskich wynosiła średnio 81,25%, podczas gdy na obszarach miejskich było to przeciętnie 95,26%. Należy zaznaczyć, że średnie te są wypaczone przez ekstremalne relacje długości obu sieci. W przypadku gmin miejskich najwyższy stosunek długości sieci kanalizacyjnej do sieci wodociągowej należał do miasta Suchań (woj. zachodniopomorskie) i wynosił 461,54%. Z kolei najniższy wynik wynoszący 12,32% cechował miasto Szczytna (woj. dolnośląskie). W przypadku gmin wiejskich rozpiętość ta jest jeszcze większa. Najwyższy stosunek długości sieci kanalizacyjnej do długości sieci wodociągowej cechował gminę Ochotnica Dolna (woj. małopolskie) i wynosił aż 33 400,00%. Najniższy z kolei cechował Mońki (woj. podlaskie) i odpowiadał wartości 0,07%. Równocześnie w przypadku

14 samorządów reprezentujących obszary wiejskie omawiana relacja wynosiła 0,00%. Nie uwzględniając wartości odstających, średnia dla wsi wynosiła ok. 64,5%, dla miasta – 94,9%. W skali ogółu gmin w kraju stosunek ten na koniec 2020 roku wynosił 51,33%, co oznaczało wzrost w relacji z roku 2010 o jedną trzecią.

3.5.3. Sieć gazowa

Na koniec 2020 roku w całym kraju czynna sieć gazowa liczyła ponad 162,09 tys. km. Na obszary wiejskie (tereny gmin wiejskich oraz obszarów wiejskich w gminach miejsko-wiejskich) przypadało 58,5%, z czego na same gminy wiejskie 40,2%. Również także zużycie gazu na obszarach wiejskich – w 2016 r. zużyto na obszarach wiejskich o 11% więcej gazu niż w roku 2010. Dane dla lat 2017–2020 nie są publikowane przez BDL. Zużycie gazu na terenach wiejskich stanowi łącznie 22,3% ogólnego zużycia w kraju. Liczba mieszkańców terenów wiejskich korzystająca z sieci gazowej według stanu na koniec 2020 wynosiła 4,2 mln osób, odpowiadając tym samym 20,3% ogółu użytkowników sieci w skali kraju. Rozmieszczenie sieci gazowej jest bardzo nierównomierne. Blisko 19,0% z gmin wiejskich i obszarów wiejskich w gminach miejsko-wiejskich nie posiadało w ogóle czynnej sieci gazowej, a w ok. 17,5% gmin długość sieci była większa niż 100 km.

Wpływ na ten fakt ma również odchodzenie od gazu w miastach. Zgodnie z art. 135 ust. 1 pkt 3, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁸, instalacji gazowych nie montuje się w budynkach o wysokości powyżej 35 metrów (oprócz pomieszczeń technicznych). Oznacza to brak indywidualnego wykorzystania gazu w większości budynków mieszkaniowych zbudowanych w ciągu prawie 20 lat. Warto także zaznaczyć, że na obszarach wiejskich na ogrzewanie mieszkań zużywa się 73,7% gazu, podczas gdy w całym kraju – ok. 62,9%. Dane podawane przez BDL kończą się na 2016 roku. W BDL nie ma danych dla lat 2017–2020.

3.5.4. Telefonii i Internet

Jeszcze kilkanaście lat temu dostęp do łączności na terenach wiejskich stanowił poważny problem. Telefonii stacjonarna nie miała wystarczająco rozwiniętej infrastruktury i w roku 2000 docierała do około 2 mln gospodarstw domowych na terenach wiejskich. Dostęp do Internetu był jeszcze mniejszy, a telefonii komórkowa miała zasięg ograniczony. Obecnie, rzeczywistość przedstawia się zgoła odmiennie. Według Raportu o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2020 roku

¹⁸ Dz.U. 2019, poz. 1065, z późn. zm.

opublikowanego przez Urząd Komunikacji Elektronicznej, blisko 59% gospodarstw domowych w Polsce korzysta z Internetu stacjonarnego, a penetracja¹⁹ usługami dostępu do Internetu mobilnego w przeliczeniu na 100 mieszkańców wyniosła 195,3% (uwzględniając wszystkie możliwe sposoby korzystania). Już w roku 2018 aż 98,8% kraju było pokryte siecią 3G²⁰, a 98% – siecią 4G/LTE. Oznacza to, że wszyscy mieszkańcy Polski zostali objęci zasięgiem sieci 3G lub 4G/LTE, co przekłada się na możliwość powszechnego dostępu do sieci telefonicznej oraz do Internetu²¹.

W 2020 r. z dostępu za pomocą modemów, kart, kluczy 2G/3G/4G korzystało 23,5% ludności w kraju. Około 75,9% gospodarstw domowych w Polsce ma dostęp do stacjonarnego Internetu o prędkości co najmniej 30 Mb/s²². W porównaniu z rokiem 2018 jest to wzrost o 4,3, a w ciągu ostatnich 5 lat – o 12,9 punktów procentowych. Podkreślić należy także, że w 2020 roku dostęp do Internetu o prędkości 100 Mb/s posiadało 65,9% gospodarstw domowych²³.

Duża liczba węzłów własnych sieci telekomunikacyjnych cechuje województwa śląskie i małopolskie. Na ich obszarze znajduje się blisko 30% wszystkich węzłów w kraju. Różnicowanie przestrzenne widoczne jest także między terenami miejskimi a wiejskimi. Blisko połowa węzłów zlokalizowana jest w miastach o liczbie mieszkańców ponad 50 tys. Z kolei 27% węzłów znajduje się w obszarze wiejskim²⁴. Najmniej miejscowości pozbawionych węzłów dostępowych mają województwa małopolskie i podkarpackie (mniej niż 25%). Te dwa województwa oraz województwo śląskie, cechują się największą liczbą miejscowości, w których występuje trzech i więcej operatorów (ponad 30%). Z kolei najwięcej miejscowości pozbawionych węzłów dostępowych położonych jest na Podlasiu (75%) oraz Warmii i Mazurach (69%)²⁵. Według danych opublikowanych w roku 2021, największy udział węzłów z interfejsami światłowodowymi cechuje województwo podlaskie (ok. 74%), najmniejszy zaś województwo zachodniopomorskie (tj. 46% węzłów z interfejsami światłowodowymi w ogólnej liczbie węzłów). Zdecydowanie największy udział węzłów światłowodowych cechuje miejscowości o liczbie mieszkańców od 20 tys.

¹⁹ Procent populacji bądź grupy docelowej korzystającej z danej usługi.

²⁰ 3G oznacza prędkość pobierania danych do 28 Mb/s, 4G/LTE – 300 Mb/s.

²¹ *Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w 2018 roku*, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Warszawa 2019, s. 27 oraz *Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w 2019 roku*, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Warszawa 2020, s. 23.

²² UKE przewiduje, że realizacja inwestycji związanych z działaniem 1.1 Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa powinna spowodować wzrost tego wskaźnika do 84,5%.

²³ Tamże, s. 3.

²⁴ *Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w 2019 roku*, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Warszawa 2020, s. 6.

²⁵ Tamże, s. 64.

do 100 tys. osób. Średnio najmniej takich węzłów jest w miejscowościach bardzo małych – do 100 mieszkańców²⁶.

Warte podkreślenia jest także to, że od 2011 funkcjonuje w Polsce bezpłatny dostęp do Internetu realizowany przez operatora Aero2. Do udostępnienia darmowej usługi dostępu do Internetu mobilnego firma zobowiązała się, wygrywając przetarg na rezerwację częstotliwości. Ewentualne braki w dostępie do telefonii lub Internetu, nie wynikają zatem z braku dostępności do usług, lecz z innych przyczyn.

3.5.5. Sieć drogowa i transport publiczny

W ciągu ostatnich 11 lat znaczącej poprawie uległa infrastruktura drogowa obszarów wiejskich. Obowiązujący w latach 2009-2011 Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych²⁷, a także realizowany później, w latach 2012-2015 drugi etap tego programu, miały za cel budowę nowych dróg gminnych i powiatowych, modernizację dróg już istniejących oraz poprawę bezpieczeństwa na drogach. Łącznie na oba programy przeznaczono 6,2 mld zł²⁸. Oprócz środków finansowych z programów, jednostki samorządu terytorialnego zainwestowały również około 6 mld zł ze swoich środków. W wyniku realizacji tych programów zbudowano lub zmodernizowano prawie 15 tys. kilometrów dróg lokalnych.

W latach 2016-2019 funkcjonował *Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej* (z takimi samymi zadaniami) a limit środków przeznaczonych na jego realizację obejmował 4 mld zł²⁹. Limit ten został zmniejszony w 2016 roku do 3,8 mld zł, a w 2017 do 3,5 mld zł. Według danych z kontroli przeprowadzonej przez NIK³⁰, do końca 2017 r. zbudowano i przebudowano kosztem ok. 3,6 mld zł (połowa środków pochodziła z programu, połowa z budżetów jednostek samorządu

²⁶ Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w 2019 roku, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Warszawa 2020, s. 107.

²⁷ Uchwała nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pod nazwą „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011”, dostęp online: https://www.lodzkie.eu/data/other/uchwala_i_program_na_rm_23_10_2008.pdf [25.03.2021].

²⁸ Uchwała nr 174/2011 Rady Ministrów z dnia 6 września 2011 r. Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”, z późn. zm., dostęp online: https://www.poznan.uw.gov.pl/system/files/zalaczniki/uchwala_rm_z_06_09_2011_0.pdf [25.03.2021].

²⁹ Por. Uchwała nr 154/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”, z późn. zm. (uchwały Rady Ministrów nr 159/2016 i 188/2017), dostęp online: https://bip.bydgoszcz.uw.gov.pl/download/attachment/679/2016_nppd_l_2_uchwala_rm_nr_154_2015.pdf [25.03.2021].

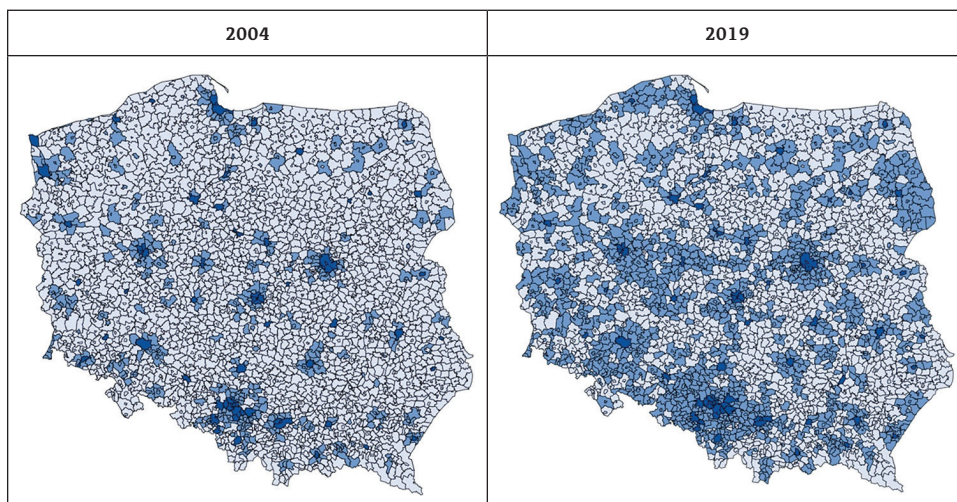
³⁰ Informacja o wynikach kontroli „Realizacja Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2018, s. 6.

terytorialnego) kolejnych 3,5 tysiąca kilometrów dróg lokalnych. Niezależnie od poprawy stanu sieci dróg lokalnych, budowane są również drogi ekspresowe oraz autostrady co dla gmin powoduje pewne komplikacje, gdyż:

- dotychczasowe odcinki dróg krajowych przebiegających przez gminę przechodzą na ich utrzymanie, co zwiększa koszty ich funkcjonowania;
- miejscowości, a czasem nawet całe gminy ulegają pewnemu wykluczeniu poprzez ich odsunięcie od głównych szlaków komunikacyjnych.

Publiczny transport zbiorowy na obszarach wiejskich od początku okresu transformacji zanikał w bardzo szybkim tempie. Przekazanie przedsiębiorstw komunikacji samochodowej samorządom i obciążenie ich koniecznością dofinansowywania przejazdów, doprowadziło do zamknięcia tysięcy lokalnych połączeń w skali kraju. Sytuacja zaczęła się stopniowo poprawiać, począwszy od roku 2001, a w ciągu ostatnich 20 lat potroiła się liczba gmin (z 131 do 440) posiadających dostęp do transportu publicznego, a położonych poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi.

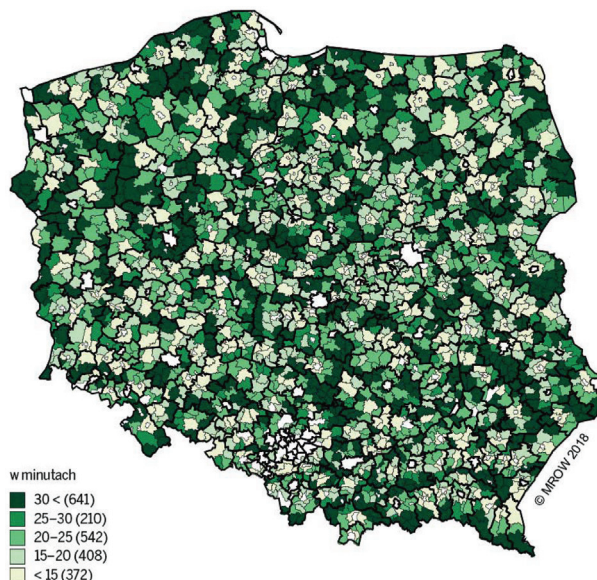
Rysunek 3. Gminy finansujące transport publiczny w latach 2004 i 2019



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Pomimo ciągłej odbudowy siatki połączeń transportu publicznego na terenach wiejskich nadal można wskazać obszary wymagające interwencji. Jak widać na rysunku 4, sytuacja jest najgorsza w województwach łódzkim, mazowieckim, podlaskim oraz świętokrzyskim, natomiast w południowej Polsce w wielu rejonach wszystkie sołectwa mają dostęp do komunikacji zbiorowej.

Rysunek 4. Odsetek sołectw w gminie skomunikowanych transportem publicznym



Źródło: M. Stanny, A. Rosner, Ł. Komorowski, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich, etap III: struktury społeczno-gospodarcze, ich przestrzenne zróżnicowanie i dynamika*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej i Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2018, s. 37.

Według badań przeprowadzonych w 2017 r. w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN³¹ tylko 30% mieszkańców spoza miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) miało dostęp do transportu publicznego (dla porównania w 2001 roku było to tylko 11,4%). Ponadto mieszkańcy kolejnych 124 gmin wiejskich mieli dostęp do komunikacji zbiorowej w ramach obszarów metropolitalnych. Gminy te w zdecydowanej większości przypadków, zamiast organizować transport publiczny samodzielnie, decydują się na współpracę z miastami.

Według danych z Banku Danych Lokalnych GUS w latach 2019-2020 liczba przystanków autobusowych i trolejbusowych w Polsce wzrosła o 2,47%, w tym na obszarach wiejskich – o 2,28%. Znacznie szybciej rośnie liczba przystanków, których właścicielem lub podmiotem zarządzającym są jednostki samorządu terytorialnego inne niż gminy (2,30%). Natomiast niezależnie od tego, czy analizie poddawane są wyłącznie gminy wiejskie, czy też wszystkie gminy w kraju, maleje liczba przystanków, których właścicielem lub zarządzającym są podmioty niebędące jednostkami samorządu terytorialnego. W przypadku gmin wiejskich spadek ten wyniósł 16,22%, a dla wszystkich gmin w kraju 7,65%.

³¹ Ł. Komorowski, M. Stanny, *Publiczny transport zbiorowy na obszarach wiejskich – wnioski z badań*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2017, nr 19(3), s. 129-136.

Oczywistym problemem dostępności komunikacji zbiorowej jest kwestia jej finansowania. Komunikacja publiczna musi być zawsze dotowana – próba uczynienia przedsiębiorstw transportu zbiorowego samowystarczalnymi, pociągnęłaby za sobą konieczność drastycznych podwyżek cen przejazdów. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na finansowanie lokalnego transportu zbiorowego, rozumiane jako wydatki sklasyfikowane w rozdziale 60004 – lokalny transport publiczny, rosną z roku na rok i w 2019 roku wyniosły 11,6 mld zł. Co istotne, rozdział ten nie zawiera kosztów przewozów (oraz inwestycji) kolejowych – część samorządów korzysta również z takiej formy transportu zbiorowego. Widać znaczącą dynamikę wydatków we wszystkich typach gmin, ale wydatki te są nadal niewystarczające na to, by zapewnić sprawne funkcjonowanie transportu lokalnego poza obszarami miejskimi.

Tabela 24. Wydatki gmin w rozdziale 60004 – Lokalny transport zbiorowy

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	mln zł					
Gminy ogółem	9 341,6	8 447,3	8 085,8	8 860,5	10 434,3	11 589,6
Miasta na prawach powiatu	8 629,7	7 667,5	7 238,4	7 877,6	9 131,9	10 148,7
Gminy miejskie	368,8	437,2	432,4	544,3	765,2	788,9
Gminy wiejskie	192,5	198,7	214,8	234,4	270,7	320,5
Gminy miejsko-wiejskie	132,6	143,9	155,3	204,2	266,5	331,5
	zł na jednego mieszkańca ³²					
Gminy ogółem	242,7	219,5	210,3	230,6	271,5	301,9
Miasta na prawach powiatu	682,5	606,7	573,8	625,2	724,7	807,0
Gminy miejskie	64,2	73,0	72,5	91,7	128,9	133,9
Gminy wiejskie	17,6	22,4	24,1	26,2	30,3	29,5
Gminy miejsko-wiejskie	15,0	13,1	14,2	18,6	24,3	36,6

Zródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS.

W 2019 roku powołano do życia państwowy fundusz celowy pod nazwą Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej. W zamysle twórców miał on przywrócić lokalną komunikację samochodową na terenach wiejskich i peryferyjnych dofinansowując przejazdy na deficytowych trasach do poziomu 0,80 zł za wozokilometr³³. Według sprawozdania z wykonania budżetu

³² Dane o liczbie mieszkańców z publikacji: *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2020 roku* (2020), Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020, dostęp online: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2020-roku,7,17.html#>, [25.03.2021].

³³ Wozokilometr, zgodnie z definicją w ustawie, to przejazd jednego autobusu na odległość kilometra.

państwa za rok 2019, z planowanych 300 mln zł wykonano jedynie 123,2 mln zł przychodów. Dopłaty zrealizowane w 2019 roku wyniosły tylko 10 mln zł. Z kolei w roku 2020 z zaplanowanych 800 mln zł wykonano 612,98 mln zł przychodów (tj. 77% planu).

Według stanu na 31 sierpnia 2020 roku kwota niezaangażowanych środków Funduszu wynosiła ponad 601 mln zł, a w tym samym okresie roku 2021 była to kwota 364,8 mln zł³⁴. Z uwagi na relatywnie niedługi okres funkcjonowania funduszu jest za wcześnie, aby jednoznacznie ocenić, czy przedstawiona sytuacja jest konsekwencją niewystarczających stawek, czy też jest to efekt początkowego stadium działalności funduszu i w kolejnych latach dofinansowanie będzie na znacznie wyższym poziomie, co przełoży się na skalę zainteresowania funduszem ze strony jego potencjalnych beneficjentów.

3.6. Finanse JST na obszarach wiejskich

Jednostki samorządu terytorialnego działające na obszarach wiejskich odgrywają kluczową rolę zarówno w tworzeniu warunków funkcjonowania rolnictwa, jak i w działaniach kształtujących warunki życia na obszarach wiejskich. Obie te funkcje należy uznać za równie ważne i wzajemnie się uzupełniające – z jednej bowiem strony zapewnienie rolnikom i osobom powiązanim z obsługą rolnictwa dobrych warunków życia na wsi jest niezbędnym warunkiem rozwoju rolnictwa, z drugiej zaś rozwój rolnictwa stwarza podstawy do wzrostu dochodów ludności wiejskiej i podwyższenia poziomu życia.

Szczególne znaczenie przypisać należy roli gmin działających na obszarach wiejskich – są one odpowiedzialne za zapewnienie dostępu do podstawowych usług publicznych (edukacja, pomoc społeczna, usługi komunalne, transport), do ich zadań należy również utrzymanie, modernizacja i rozwój infrastruktury komunalnej i dróg lokalnych. W dalszej prezentacji finansów samorządowych na obszarach

³⁴ Informacja o sumie niezaangażowanych środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej według stanu na dzień 31 sierpnia 2020 r., Ministerstwo Infrastruktury, dostęp online: <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/informacja-o-sumie-niezaangazowanych-srodkow-funduszu-rozwoju-przewozow-autobusowych-o-charakterze-uzytecznosci-publicznej-wedlug-stanu-na-dzien-31-sierpnia-2020-r> [dostęp 25.03.2021] oraz Informacja o sumie niezaangażowanych środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej według stanu na dzień 31 sierpnia 2021 r., Ministerstwo Infrastruktury, dostęp online: <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/informacja-o-sumie-niezaangazowanych-srodkow-funduszu-rozwoju-przewozow-autobusowych-o-charakterze-uzytecznosci-publicznej-wedlug-stanu-na-dzien-31-sierpnia-2021-r> [dostęp 21.12.2021].

wiejskich przyjęliśmy, że za gminy funkcjonujące na obszarach wiejskich uważać będziemy zarówno gminy wiejskie, jak i gminy wiejsko-miejskie. Z formalnego punktu widzenia oznacza to objęcie analizą również tych wydatków JST, które służą finansowaniu zadań na całym obszarze gmin miejsko-wiejskich, lecz uznaliśmy, iż rozwiązanie takie jest lepsze niż ograniczenie analizy wyłącznie do gmin wiejskich.

Za takim ujęciem przemawiają naszym zdaniem co najmniej trzy argumenty:

- nie ma możliwości rzetelnego wyodrębnienia w budżetach gmin miejsko-wiejskich wydatków „miejskich” i „wiejskich”, a znaczna część zadań wykonywanych przez te gminy służy zarówno ludności wiejskiej, jak i miejskiej;
- większość miast w gminach miejsko-wiejskich to małe miejscowości, silnie powiązane z wiejską częścią gminy;
- ludność wiejska w gminach miejsko-wiejskich stanowi ok. 29% całej ludności wiejskiej.

Istotną zmianą w finansach samorządowych stanowiło nałożenie na gminy – począwszy od roku 2017 – obowiązku wykonywania na zasadzie zadania zleconego wypłat świadczeń rodzinnych z programu „Rodzina 500+”. Wydatki na te świadczenia, finansowane w pełni środkami z budżetu państwa – wyniosły w 2020 r. w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich ok. 22,1 mld zł stanowiły ok. 19,0% wszystkich dochodów tych gmin. Jest oczywiste, że uruchomienie programu „Rodzina 500+” w zasadniczy sposób wpłynęło na poprawę dochodów ludności obszarów wiejskich, jednak pomijanie faktu, iż zadania, dochody i wydatki gmin do roku 2016 i po tym roku nie są porównywalne co do ich zakresu, spowodowałyby zniekształcenie oceny możliwości finansowania przez gminy ich pozostałych zadań. Jednocześnie pamiętać należy, że wzrost dochodów i wydatków gmin spowodowany przekazaniem gminom wypłat świadczeń z programu „Rodzina 500+” nie zmienił istotnie finansowych warunków wykonywania przez gminy zadań własnych, chociaż uruchomienie nowej formy świadczeń rodzinnych mogło zmniejszyć nieco presję na wydatki z zakresu pomocy społecznej.

Dochody gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wyniosły w 2020 r. ok. 116,6 mld zł, co dawało dochody na jednego mieszkańca w wysokości 5.854,9 zł, niższe o ok. 10% od średnich dochodów na mieszkańca we wszystkich gminach, chociaż nieznacznie większe od dochodów gmin miejskich niebędących miastami na prawach powiatu.

Tabela 25. Dochody gmin w latach 2004-2020

Wyszczególnienie	2004	2010	2012	2014	2016	2018	2020
	zł na jednego mieszkańca						
Gminy ogółem	1 887,7	3 304,7	3 624,2	3 970,7	4 585,7	5 387,3	6 502,7
Miasta na prawach powiatu	2 474,7	4 253,3	4 865,1	5 398,4	5 899,9	6 795,3	7 987,0
Gminy miejskie	1 562,6	2 699,2	2 847,8	3 161,6	3 803,0	4 549,5	5 525,6
Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie	1 599,6	2 876,1	3 076,7	3 305,7	3 985,8	4 746,4	5 854,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS.

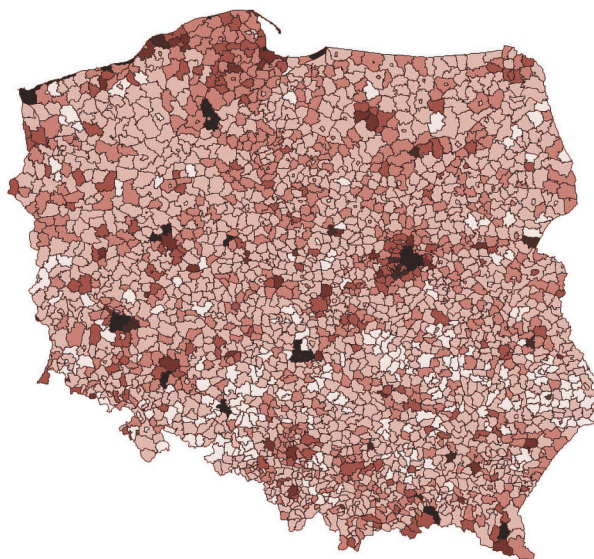
Z danych w tabeli 25 wynika, że przypadające na jednego mieszkańca dochody gmin wiejskich i miejsko-wiejskich są wyższe od dochodów na jednego mieszkańca gmin miejskich. Nie oznacza to jednak lepszej sytuacji finansowej samorządów wiejskich, gdyż ta stosunkowo niewielka różnica w poziomie dochodów (średnie dochody *per capita* w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich są wyższe od dochodów miast o ok. 5%) nie rekompensuje w pełni wyższych kosztów funkcjonowania gmin wiejskich wynikających m.in. z:

- znacznie wyższych kosztów prowadzenia szkół, wynikających ze szczególnych rozwiązań płacowych dla nauczycieli zatrudnionych w małych miejscowościach;
- wyższych wydatków na świadczenia rodzinne i na pomoc społeczną, wynikających z gorszej (przeciętnie) sytuacji finansowej gospodarstw domowych w gminach wiejskich;
- wyższych kosztów utrzymania sieci komunalnych.

Wyższe wydatki na zadania zlecone, wśród których największe pozycje stanowią świadczenia rodzinne i wydatki na refundację rolnikom części kosztów paliwa silnikowego powodują, że dochody finansujące zadania własne są w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich o ok. 40 zł na osobę mniejsze niż w gminach miejskich.

Również dochody gmin są mocno zróżnicowane. Na zamieszczonej poniżej mapie wyraźnie widoczne są różnice pomiędzy południowo-wschodnią Polską a pozostałą częścią kraju, łatwo można też odnaleźć obszary większych dochodów skupione wokół dużych ośrodków miejskich i w regionach o dużych walorach turystycznych.

Rysunek 5. Dochody gmin na 1 mieszkańca w 2020 r.



tys. zł na jednego mieszkańca

Do 5
 5-6
 6-7
 7-8
 8-9
 9-10
 Ponad 10

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

O mniejszych dochodach na finansowanie zadań własnych decydują dwie istotne pozycje – wpływy z udziałów w PIT oraz wpływy z podatków lokalnych.

Tabela 26. Dochody gmin z udziałów w PIT i z podatków lokalnych w latach 2004-2020

Wyszczególnienie	2004	2010	2012	2014	2016	2018	2020
	zł na jednego mieszkańca						
	Dochody z udziałów w PIT						
Gminy ogółem	347,4	607,9	687,4	783,4	918,0	1 136,1	1 436,1
Miasta na prawach powiatu	607,5	1 036,8	1 144,6	1 278,5	1 479,2	1 809,3	1 923,8
Gminy miejskie	323,0	548,8	627,6	711,8	826,0	1 009,2	1 065,0
Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie	181,1	346,6	414,7	489,2	589,0	748,5	839,5
	Dochody z podatków lokalnych						
Gminy ogółem	367,1	508,2	574,9	507,5	680,8	745,9	799,9
Miasta na prawach powiatu	435,0	607,1	661,0	609,0	785,5	870,8	907,0
Gminy miejskie	358,9	510,1	563,5	536,2	649,6	703,5	753,6
Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie	324,3	443,1	523,6	434,1	623,6	679,6	746,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS.

Szczególne warunki opodatkowania dochodów rolników powodują, że przypadające na jednego mieszkańca kwoty tych dochodów są w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich znacznie mniejsze niż w gminach miejskich, przy czym w przypadku udziałów w PIT różnica ta jest bardzo duża – w gminach na obszarach wiejskich dochody (na jednego mieszkańca) są aż o 23% mniejsze niż w gminach miejskich.

Przypadające na jednego mieszkańca wydatki gmin wiejskich i miejsko-wiejskich były o ok. 13% od średniej krajowej dla wszystkich gmin, lecz o 3,5% wyższe niż w gminach miejskich. Gdy uwzględnimy fakt, iż wydatki na świadczenia rodzinne są w gminach na obszarach wiejskich o ok. 179 zł na osobę wyższe niż w gminach miejskich, a analogiczna różnica w kosztach oświaty wynosiła w 2018 r. ok. 129 zł, to okaże się, iż po odliczeniu tych wydatków, na które gminy praktycznie nie mają wpływu, na pozostałe zadania własne gminom z obszarów wiejskich pozostaje już mniej środków niż miastom.

Tabela 27. Wydatki gmin w latach 2004-2020

Wyszczególnienie	2004	2010	2012	2014	2016	2018	2020
	zł na jednego mieszkańca						
Gminy ogółem	1 914,4	3 632,0	3 690,8	4 020,7	4 427,0	5 575,1	6 445,7
Miasta na prawach powiatu	2 504,5	4 653,4	5 062,4	5 509,2	5 703,4	6 915,0	8 240,8
Gminy miejskie	1 566,4	2 940,6	2 883,0	3 153,0	3 670,8	4 719,2	5 445,1
Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie	1 631,4	3 183,0	3 070,0	3 334,7	3 843,1	4 982,6	5 608,9
	Gminy ogółem = 100						
Gminy ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Miasta na prawach powiatu	130,8	128,1	137,2	137,0	128,8	124,0	127,8
Gminy miejskie	81,8	81,0	78,1	78,4	82,9	84,6	84,5
Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie	85,2	87,6	83,2	82,9	86,8	89,4	87,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS.

W działowej strukturze wydatków gmin miejsko-wiejskich i wiejskich dominują wydatki na oświatę i na świadczenia rodzinne, pochłaniające ponad połowę dochodów tych jednostek.

Tabela 28. Wydatki gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w latach 2004-2020

Wyszczególnienie	2004	2010	2012	2014	2016	2018	2020
	zł na jednego mieszkańca						
Wydatki ogółem	1 631,4	3 183,0	3 070,0	3 334,7	3 843,1	4 987,2	4 987,2
w tym:							
Oświata i wychowanie ^a	742,1	1 116,6	1 201,2	1 256,5	1 316,9	1 520,1	1 663,6
Rodzina						1 127,9	1 592,1
Transport	116,2	335,8	216,5	280,8	264,5	476,6	408,8
Gospodarka komunalna	130,8	260,4	233,5	298,3	271,9	441,7	512,1
Administracja	194,8	296,3	316,1	344,7	363,8	434,5	462,2
Pomoc społeczna ^b	210,2	525,3	515,2	546,5	1 138,5	243,9	259,8
Rolnictwo	66,9	180,8	141,0	138,1	93,0	169,9	161,3
	Wydatki ogółem = 100						
Wydatki ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
w tym:							
Oświata i wychowanie ^a	45,5	35,1	39,1	37,7	34,3	30,5	29,7
Rodzina	-	-	-	-	-	22,6	28,4
Transport	7,1	10,5	7,1	8,4	6,9	9,6	7,3
Gospodarka komunalna	8,0	8,2	7,6	8,9	7,1	8,9	9,1
Administracja	11,9	9,3	10,3	10,3	9,5	8,7	8,2
Pomoc społeczna ^b	12,9	16,5	16,8	16,4	29,6	4,9	4,6
Rolnictwo	4,1	5,7	4,6	4,1	2,4	3,4	2,9

^a Razem z edukacyjną opieką wychowawczą

^b Razem z pozostałymi zadaniami w zakresie polityki społecznej

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS.

O ile wydatki na świadczenia rodzinne nie stanowią dla finansów samorządowych problemu, gdyż w całości są finansowane środkami budżetu państwa, to finansowanie oświaty jest źródłem stałych, dla większości gmin bardzo poważnych trudności.

Głównym źródłem finansowania powinna być subwencja oświatowa – odrębnie kalkulowana część subwencji ogólnej. W pierwotnym założeniu miała ona być przyznawana w wysokości odpowiadającej realnym, znormalizowanym kosztom utrzymania szkół. Obecnie tzw. *standard finansowy A*, mający w algorytmie obliczania należnej subwencji oświatowej przedstawiać przeciętne wydatki na jednego ucznia, jest drastycznie zaniżony. Co więcej – jak to przedstawiono w tabeli 29 – dla kolejnych lat łączne kwoty subwencji oświatowej ustalane są na poziomie powodującym zmniejszanie się relacji subwencji oświatowej do wydatków na oświatę.

Tabela 29. Relacja subwencji oświatowej do wydatków gmin na oświatę i wychowanie w latach 2004-2020

Wyszczególnienie	2004	2010	2012	2014	2016	2018	2020
	%						
Gminy ogółem	64,9	59,3	60,5	58,5	58,5	53,6	54,0
Miasta na prawach powiatu	61,8	59,7	61,2	59,5	58,1	53,6	55,7
Gminy miejskie	58,6	50,5	52,1	50,7	51,8	48,7	47,2
Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie	69,1	61,4	62,2	59,8	60,7	54,8	54,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS.

Pomiędzy rokiem 2004 i 2020 wydatki gmin wiejskich i miejsko-wiejskich na oświatę zwiększyły się o 233%, a dochody z subwencji oświatowej wzrosły o 182%. W efekcie wydatki na oświatę finansowane z dochodów innych niż subwencja oświatowa wzrosły aż o 346%.

W naszym przekonaniu system finansowania oświaty wymaga poważnych zmian. Skoro podstawowa pozycja kosztów prowadzenia szkół, czyli wynagrodzenia nauczycieli, określana jest przez ustawowe przepisy Karty Nauczyciela, inne akty prawa, a także przez umowy, jakie rząd zawiera ze związkami zawodowymi nauczycieli, to zasadne byłoby przejęcie przez państwo pełnych kosztów zadania polegającego na wypłatach wynagrodzeń dla nauczycieli – jest to zresztą rozwiązaniem praktykowane w innych państwach. Za takim rozwiązaniem przemawiają dwa argumenty:

- centralnie przyjmowane regulacje płacowe są dziś głównym czynnikiem powodującym wzrost wydatków JST na oświatę,
- obowiązujące przepisy dotyczące subwencji oświatowej nie dają jednostkom samorządowym gwarancji pełnej rekompensaty finansowych skutków decyzji podejmowanych na szczeblu rządowym – zawarte w art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zasady kształtowania łącznej wysokości subwencji oświatowej³⁵ okazują się niewystarczające – zasadniczą słabością jest tu brak precyzyjnego zdefiniowania pojęcia *wydatki z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych* – nie jest oczywiste, że sformułowanie to obejmuje również dodatkowe wydatki związane ze zmianami zasad finansowania zadań już wykonywanych zadań oświatowych.

Trudna sytuacja finansowa gmin położonych na obszarach wiejskich ma kilka przyczyn, z których najważniejsze – naszym zdaniem – to:

³⁵ „Kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych”.

- charakterystyczne dla Polski rozmieszczenie działalności gospodarczej, w którym większość działalności przemysłowej i – przede wszystkim – usługowej – skupiona jest w dużych ośrodkach miejskich;
- korzystne dla rolników, ale zabójcze dla finansów samorządowych preferencje podatkowe dla rolnictwa polegające na zwolnieniu rolników (z niewielkimi wyjątkami) z podatku dochodowego od osób fizycznych i zastąpieniu podatku od nieruchomości od gruntów rolniczych znacznie niższym podatkiem rolnym.

Skutki „finansowej dyskryminacji” samorządów wiejskich powinien korygować właściwie skonstruowany system finansów samorządowych, którego podstawowym celem powinno być takie ukształtowanie finansów samorządowych, by z jednej strony respektować zasadę równego dostępu wszystkich obywateli do usług publicznych, a jednocześnie – co zarazem wydaje się jednym z podstawowych warunków umożliwiających realizację pierwszego postulatu – chronić konstytucyjne prawo samorządu do samodzielnego działania w interesie mieszkańców każdej jednostki samorządowej. Obecny system finansów samorządowych jest jednak i nieracjonalny, i niekorzystny dla samorządu terytorialnego w ogóle, a dla samorządów wiejskich w szczególności. Z licznych jego wad i słabości za najważniejsze uznać należy:

- zakres zadań niezgodny z zasadą przekazywania samorządom wszystkich zadań o charakterze lokalnym – tu największym problemem jest wyłączenie z zakresu zadań samorządowych podstawowej opieki zdrowotnej, przy jednoczesnym pozostawieniu ochrony zdrowia w formalnym zakresie zadań gmin;
- niewłaściwie działające mechanizmy subwencyjne – algorytm obliczania subwencji oświatowej niezapewniający gminom możliwości prawidłowego prowadzenia szkół i algorytm obliczania subwencji wyrównawczej uwzględniający zróżnicowanie dochodów własnych, ale abstrahujący od zróżnicowanych kosztów wykonywania zadań publicznych przez różne jednostki samorządu terytorialnego;
- funkcjonowanie systemu zadań zleconych z zakresu administracji publicznej, dla którego przez 30 lat nie zdołano wypracować rozsądnego mechanizmu ustalania niezbędnych kosztów wykonywania zadań zleconych i który w poważnym stopniu ogranicza możliwość elastycznego gospodarowania posiadanymi zasobami;
- system finansowania edukacji, przenoszący na samorzady ryzyko finansowe związane z podejmowanymi na szczeblu państwa decyzjami kształtującymi koszty wykonywania zadań oświatowych, przy czym najpoważniejszym problemem są podejmowane poza samorządami decyzje dotyczące wynagradzania nauczycieli.

W naszych wcześniejszych publikacjach wielokrotnie przedstawialiśmy już propozycje usprawnienia systemu finansów samorządowych, postulując w szczególności:

- likwidację subwencji oświatowej;
- przejęcie przez państwo finansowania wynagrodzeń nauczycieli kształtowanych na zasadach określonych w Karcie Nauczyciela;
- ustanowienie nowego algorytmu ustalania subwencji wyrównawczej, uwzględniającego zarówno potencjalne dochody własne, jak i normatywne (ale uwzględniające przy konstrukcji tych normatywów istotne cechy poszczególnych JST) koszty wykonywania samorządowych zadań publicznych;
- likwidację lub przynajmniej radykalne ograniczenie zakresu zadań zleconych, z jednoczesną likwidacją dotacji na zadania zlecone rekompensowane zwiększeniem innych dochodów samorządowych.

W naszym przekonaniu propozycje te zachowały aktualność, a ich wprowadzenie mogłoby w znaczący sposób przyspieszyć rozwój obszarów wiejskich.

Rolnictwo w Polsce po 2004 roku

Rolnictwo nie jest ani największym, ani najbardziej efektywnym segmentem polskiej gospodarki. Jego znaczenie wykracza jednak poza czysto liczbowe charakterystyki. Dobrze działające rolnictwo jest bowiem kluczowym elementem szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa, a jakość jego produktów na równi ze sprawną służbą zdrowia decyduje o stanie zdrowotnym obywateli. Nie bez znaczenia jest i to, że Polska ma nadal szanse na to, by być poważnym eksporterem żywności.

Znaczenie, jakie odgrywa rolnictwo, uzasadnia intensywne wsparcie rolników przez państwo, nie może jednak prowadzić do odstąpienia od przedsięwzięć mających na celu jego możliwie efektywne funkcjonowanie. Przedstawione poniżej podstawowe dane o rolnictwie traktujemy jako wprowadzenie do dalszych części opracowania, poświęconych wsparciu rolnictwa i jako podstawę do analizy skuteczności i efektywności działań podejmowanych na rzecz rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. W bardzo skrótowy sposób scharakteryzujemy strukturę agrarną polskiego rolnictwa, stan zatrudnienia, produkcję rolną i jej efektywność. Przedstawimy też panoramę instytucji publicznych, których zadaniem jest wspieranie rolnictwa.

Odrębny rozdział poświęciliśmy analizie danych zgromadzonych w ramach europejskiej sieci FADN, promującej rachunkowość rolną i publikującej dane, mogące być cenną podstawą pogłębionej analizy wydajności i finansowej efektywności rolnictwa. Z góry trzeba jednak zastrzec, że powszechnie dostępne dane z badań FADN prezentowane są w formie, która zasadniczo ogranicza możliwości analizy interesujących nas zagadnień, chociaż i tak pozwala na sformułowanie kilku ważnych wniosków dotyczących czynników kształtujących finansową wydajność rolnictwa.

4.1. Struktura agrarna

W analizowanym przez nas okresie od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej struktura agrarna polskiego rolnictwa była dość stabilna. Wynika to stąd, iż najważniejsze zmiany, spowodowane przede wszystkim likwidacją państwowych

gospodarstw rolnych (dysponujących przed rokiem 1989 ok. 15% użytków rolnych), rozdysponowaniem większości gruntów popegeerowskich oraz zniesieniem limitu wielkości indywidualnego gospodarstwa rolnego (w zależności od regionu 50 lub 100 ha), miały miejsce wcześniej, jeszcze w latach dziewięćdziesiątych XX wieku.

Według publikowanych przez GUS danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii użytki rolne zajmują obecnie w Polsce ok. 187,4 tys. km², czyli ok. 60% całej powierzchni kraju. Od dłuższego czasu powierzchnia użytków rolnych zmniejsza się – tylko w latach 2010-2020 ubyło w Polsce ok. 189,5 tys. hektarów użytków rolnych, zwiększyła się natomiast – o podobną wielkość – powierzchnia lasów.

Tabela 30. Wykorzystanie gruntów w Polsce w latach 2010-2020

Wyszczególnienie	2010	2015	2017	2018	2019	2020
	km ²					
Powierzchnia ogółem	312 679,7	312 679,7	312 679,7	312 696,1	312 705,3	312 705,3
Użytki rolne	189 309,8	186 828,2	188 101,3	187 764,8	187 598,0	187 415,0
w tym: w gospodarstwach rolnych	148 596,5	145 452,7	145 432,8	146 690,2	146 895,1	146 816,5
Lasy	92 757,8	93 825,8	94 403,1	94 257,3	94 340,8	95 343,3
w tym: w gospodarstwach rolnych	11 443,7	9 343,8	9 440,3	9 359,6	8 987,3	9 642,6
Grunty zabudowane i zurbanizowane	15 502,3	16 520,9	17 006,4	17 152,5	17 352,4	17 552,6
Pozostałe grunty	15 109,7	15 504,8	13 168,9	13 521,6	13 414,2	12 394,4
	Ogółem = 100					
Powierzchnia ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Użytki rolne	60,5	59,8	60,2	60,0	60,0	59,9
w tym: w gospodarstwach rolnych	47,5	46,5	46,5	46,9	47,0	47,0
Lasy	29,7	30,0	30,2	30,1	30,2	30,5
w tym: w gospodarstwach rolnych	3,7	3,0	3,0	3,0	2,9	3,1
Grunty zabudowane i zurbanizowane	5,0	5,3	5,4	5,5	5,5	5,6
Pozostałe grunty	4,8	5,0	4,2	4,3	4,3	4,0

Źródło: dane Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii publikowane przez GUS.

Analizując dane zawarte w powyższej tabeli, należy pamiętać, że:

- opisują one taki stan zagospodarowania powierzchni, jaki wynika z ewidencji geodezyjnej, a status gruntu w tej ewidencji nie musi odzwierciedlać jego faktycznego wykorzystania;
- w myśl stosowanej od 2012 r. tzw. nowej definicji gospodarstwa rolnego¹ nie uważa się za gospodarstwa rolne gospodarstw o powierzchni poniżej 1 hektara i gospodarstw, które nie prowadzą działalności rolniczej – oznacza to, że

¹ Na marginesie warto dodać, że w polskim prawie funkcjonuje równolegle kilka różniących się do siebie definicji gospodarstwa rolnego.

grunty należące do właścicieli posiadających mniej niż 1 hektar gruntów rolnych nie są – z pewnymi wyjątkami² – uwzględniane w rachunku powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach rolnych.

To uściślenie nie wyjaśnia jednak w pełni przyczyn tak znacznych rozbieżności pomiędzy ewidencyjną powierzchnią użytków rolnych a powierzchnią tych użytków w gospodarstwach rolnych. Wyjaśnienie tej kwestii byłoby – z wielu powodów istotne. Zauważyć warto, że różnica pomiędzy ewidencyjną powierzchnią użytków rolnych, a powierzchnią użytków rolnych w gospodarstwach rolnych odpowiada 22% ewidencyjnego stanu gruntów rolnych, albo powierzchni dwóch średnich województw.

Według wstępnych danych z Powszechnego Spisu Rolnego 2020 w Polsce funkcjonowało w 2020 r. 1317,4 tys. gospodarstw rolnych, z których przeważającą część (ok. 99,4% wszystkich gospodarstw) stanowiły gospodarstwa indywidualne. Przeciętna powierzchnia gospodarstwa indywidualnego wynosiła w 2020 r. 11,4 hektara, z czego ok. 10,2 hektara przypadało na użytki rolne. Znacznie większe były gospodarstwa działające w formie przedsiębiorstw – ich przeciętna powierzchnia wynosiła w 2020 r. 191,4 hektara, w tym 173,7 hektara użytków rolnych. Łącznie we władaniu przedsiębiorstw znajdowało się ok. 8,8% użytków rolnych we wszystkich gospodarstwach rolnych. Przyjąć należy, że jeszcze wyższy był ich udział w produkcji końcowej i towarowej rolnictwa.

Tabela 31. Gospodarstwa rolne w Polsce w latach 2010-2020

Wyszczególnienie	2010	2013	2017	2018	2019	2020
	tys.					
Gospodarstwa rolne	1 509,1	1 429,0	1 405,7	1 428,8	1 409,4	1 317,4
	km ²					
Ogółem	169 858,1	164 874,8	164 148,3	164 154,6	163 455,6	163 990,1
Użytki rolne	148 596,5	146 091,6	145 432,8	146 690,2	146 895,1	146 816,5
Lasy	1 144,4	1 033,1	9 440,3	9 359,6	8 987,3	9 642,6
Pozostałe grunty	20 117,2	17 750,1	9 275,2	8 104,8	7 573,2	7 531,0
	Hektary					
Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego	11,11	11,17	11,42	11,52	11,60	12,45
w tym: użytki rolne	10,27	10,40	10,40	10,27	10,42	11,14
Lasy	0,75	0,70	0,66	0,66	0,57	0,73

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Roczników Statystycznych Rolnictwa GUS.

² Gospodarstwa o powierzchni mniejszej niż jeden hektar mogą być uznane za gospodarstwa rolne „o ile część produkcji tych gospodarstw przeznaczona jest na sprzedaż lub jeśli wielkość ich produkcji przekracza pewne fizyczne progi” – por. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1166/2008 z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie badań struktury gospodarstw rolnych i badania metod produkcji rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 571/88 (Dz. Urz. UE L nr 321 z 1.12.2008 r.).

Zauważyć warto, że wyniki spisu rolnego dotyczące liczby i powierzchni gospodarstw rolnych zdecydowanie różnią się od danych publikowanych w poprzednich latach.

Przeważają gospodarstwa małe, o niskiej wydajności. Gospodarstwa o powierzchni do 5 hektarów stanowią 52,2% ogólnej liczby gospodarstw, a łączna powierzchnia ich użytków rolnych jest mniejsza niż w dwudziestokrotnie mniej licznych gospodarstwach o powierzchni powyżej 50 ha. Według danych Powszechnego Spisu Rolnego 2020 ponad 29% wszystkich gospodarstw nie wykazuje żadnej produkcji towarowej.

Tabela 32. Gospodarstwa rolne w Polsce w 2020 r. według powierzchni użytków rolnych i form własności

Treść	Powierzchnia gospodarstw (ha)								
	Ogółem	do 1	1-5	5-10	10-15	15+			
						Ogółem	15-30	30-50	50+
Gospodarstwa rolne									
Ogółem	1 317,4	25,8	661,7	288,9	131,1	209,7	127,0	44,0	39,0
Indywidualne	1 310,0	25,5	660,2	288,0	130,6	205,7	126,0	44,0	36,0
Pozostałe	7,4	0,3	1,5	0,9	0,5	4,0	1,0	0,0	3,0
Gospodarstwa rolne - %									
Ogółem	100,0	2,0	50,2	21,9	10,0	15,9	9,6	3,3	3,0
Indywidualne	99,8	1,9	50,1	21,9	9,9	15,6	9,6	3,3	2,7
Pozostałe	0,3	0,0	0,1	0,1	0,0	0,3	0,1	0,0	0,2
Użytki rolne - tys. ha									
Ogółem	14 681,7	17,4	1 716,6	2 050,6	1 591,4	9 305,7	2 605,0	1 672,0	5 029,0
Indywidualne	13 396,6	17,3	1 712,3	2 043,6	1 583,7	8 039,7			
Pozostałe	1 285,1	0,1	4,3	7,0	7,7	1 266,0			
Użytki rolne - %									
Ogółem	100,0	0,1	11,7	14,0	10,8	63,4	17,7	11,4	34,3
Indywidualne	91,2	0,1	11,7	13,9	10,8	54,8			
Pozostałe	8,8	0,0	0,0	0,0	0,1	8,6			
Użytki rolne - ha na gospodarstwo									
Ogółem	11,14	0,67	2,59	7,10	12,14	44,38	20,51	38,00	128,95
Indywidualne	10,23	0,68	2,59	7,10	12,13	39,08			
Pozostałe	173,66	0,33	2,87	7,78	15,40	316,50			

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika Statystycznego Rolnictwa, GUS, Warszawa 2020.

Z tabeli 32 widzimy, że ponad 63% użytków rolnych znajduje się w gospodarstwach o powierzchni przekraczającej 15 hektarów. Oznacza to, że właśnie w tych gospodarstwach kumulują się największe kwoty transferów środków publicznych, z których przeważająca część rozdzielana jest między gospodarstwa proporcjonalnie do powierzchni posiadanych gruntów. Oczywistą konsekwencją tego faktu jest bardzo duże rozproszenie pomocy publicznej przekazywanej do mniejszych gospodarstw.

Przeciętne powierzchnie gospodarstw rolnych są mocno zróżnicowane pomiędzy województwami. Wyraźnie widoczne jest, iż w województwach, w których do 1990 r. działały na znacznych powierzchniach gruntów państwowe gospodarstwa rolne (województwa północne i zachodnie), grunty są dziś najmniej rozdrobione. Podkreślić też należy fakt obserwowanego we wszystkich województwach stałego wzrostu przeciętnej powierzchni gospodarstwa, będącego głównie skutkiem likwidacji wielu gospodarstw rolnych.

Tabela 33. Średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach rolnych w latach 2010-2020 według województw

Województwa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Hektary										
POLSKA	10,23	10,36	10,38	10,42	10,48	10,49	10,56	10,65	10,81	10,95	11,04
Dolnośląskie	15,72	16,01	16,05	16,01	16,22	16,21	16,3	16,46	16,72	17,10	17,29
Kujawsko-pomorskie	15,01	15,04	15,04	15,14	15,30	15,40	15,51	15,77	16,14	16,43	16,58
Lubelskie	7,40	7,46	7,45	7,50	7,54	7,58	7,65	7,73	7,86	7,93	7,98
Lubuskie	20,32	20,82	20,78	20,75	20,92	20,94	21,14	21,18	21,52	21,90	22,29
Łódzkie	7,42	7,49	7,52	7,57	7,61	7,62	7,67	7,72	7,84	7,92	7,98
Małopolskie	3,83	3,86	3,88	3,92	3,95	3,98	4,02	4,04	4,10	4,13	4,16
Mazowieckie	8,44	8,52	8,50	8,51	8,55	8,52	8,54	8,57	8,68	8,75	8,77
Opolskie	17,83	18,00	17,99	18,12	18,22	18,21	18,30	18,51	18,69	19,02	19,16
Podkarpackie	4,47	4,54	4,56	4,60	4,63	4,71	4,73	4,77	4,83	4,90	4,94
Podlaskie	12,11	12,22	12,20	12,23	12,24	12,13	12,19	12,27	12,44	12,51	12,55
Pomorskie	18,84	19,00	18,94	18,95	19,00	19,02	19,09	19,16	19,42	19,58	19,62
Śląskie	6,83	7,01	7,14	7,24	7,37	7,42	7,56	7,70	7,85	8,02	8,14
Świętokrzyskie	5,42	5,49	5,49	5,53	5,57	5,57	5,63	5,67	5,77	5,82	5,88
Warmińsko-mazurskie	22,95	23,07	22,88	22,90	22,92	22,76	22,70	22,79	23,05	23,25	23,25
Wielkopolskie	13,43	13,47	13,41	13,46	13,51	13,43	13,49	13,56	13,74	13,99	14,09
Zachodniopomorskie	30,30	30,70	30,67	30,20	30,29	30,00	30,20	30,35	30,78	31,44	31,75

Źródło: opracowanie własne na podstawie ogłoszeń Prezesa Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa dostępnych pod adresem: www.arimr.gov.pl/pomoc-krajowa/srednia-powierzchnia-gospodarstwa.html [dostęp: 14.04.2020].

Największa część użytków rolnych wykorzystywana była pod zasiew (73,8%) oraz jako łąki i pastwiska trwałe (18,8%). Pozostałe formy wykorzystania użytków rolnych zajmowały mniej niż 4,7% użytków rolnych³. W strukturze upraw dominują zboża (72,1% gruntów ornych).

4.2. Pracujący w sektorze rolniczym

Od 10 lat liczba pracujących w sektorze rolniczym utrzymuje się na praktycznie stałym poziomie ok. 2,3 mln osób. Przy rosnącej średnio o 1,6% rocznie liczbie pracujących w gospodarce narodowej oznacza to stopniowe obniżanie udziału pracujących w rolnictwie w łącznej liczbie pracujących, lecz jednocześnie – przynajmniej w ujęciu statystycznym – wzrost wydajności pracy w rolnictwie. Spadek udziału rolnictwa w liczbie pracujących w gospodarce narodowej widoczny jest nie tylko w skali całego kraju, lecz również w tych województwach, w których udział pracujących w rolnictwie jest wyższy niż w całym kraju.

Utrzymywanie się liczby pracujących w rolnictwie na stałym poziomie przy jednoczesnym zmniejszaniu się liczby gospodarstw świadczy o malejącym udziale właścicieli gospodarstw w ogólnej liczbie pracujących w rolnictwie, przy czym oficjalne statystyki niewątpliwie zaniżają liczbę pracowników najemnych, w tym – pracowników sezonowych, z których większość nie jest nigdzie rejestrowana.

³ *Użytkowanie gruntów i powierzchni zasiewów w 2018 roku*, GUS, Warszawa 2019.

Tabela 34. Pracujący w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie w latach 2010-2020

Treść	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	tys. osób						
Pracujący w gospodarce narodowej							
Polska ogółem	13 778,3	13 919,8	14 504,3	14 964,4	15 380,7	15 614,9	15 783,0
Pracujący w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie							
Polska ogółem	2 389,4	2 390,9	2 391,6	2 385,6	2 380,4	2 375,8	2 389,4
w tym:							
Lubelskie	308,1	308,2	308,1	308,4	308,2	308,1	308,1
Małopolskie	300,8	303,2	303,3	303,6	302,1	302,1	300,8
Mazowieckie	272,9	272,8	272,8	272,7	272,8	272,7	272,9
Podkarpackie	259,5	259,7	259,9	260,0	259,9	259,8	259,5
Polska ogółem	16,47	15,98	15,55	15,28	15,08	15,15	16,47
w tym:							
Lubelskie	37,71	37,16	36,60	36,06	35,81	35,97	37,71
Podkarpackie	32,18	31,58	31,10	30,83	30,73	31,02	32,18
Podlaskie	32,08	31,26	30,50	29,98	29,70	29,89	32,08
Dolnośląskie	8,39	8,07	7,74	7,59	7,50	7,53	8,39
Pomorskie	8,29	8,04	7,83	7,71	7,53	7,46	8,29
Śląskie	6,11	6,00	5,88	5,79	5,73	5,81	6,11

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Roczników Statystycznych Pracy z lat 2011-2021.

Porównanie danych o liczbie pracujących w rolnictwie z danymi dotyczącymi liczby gospodarstw rolnych wykazuje, że największą grupę pracujących w rolnictwie tworzą właściciele gospodarstw i pomagający im w gospodarstwie członkowie rodzin. Pracownicy najemni – zarówno w gospodarstwach prywatnych, jak i w gospodarstwach działających w formie przedsiębiorstw (spółek) stanowią mniej niż 5% ogólnej liczby pracujących. Należy jednak przypomnieć, że oficjalne statystyki pokazują liczbę pracujących na koniec roku, co oznacza, że nie są w ich ujmowani pracownicy sezonowi, z których większość nie jest zresztą w żaden sposób rejestrowana.

Z czterech województw o największej liczbie pracujących w rolnictwie (pracuje w nich 48,6% wszystkich pracujących w rolnictwie w Polsce) tylko województwo lubelskie jest typowym województwem rolniczym. Duże zatrudnienie w województwach małopolskim i podkarpackim jest efektem dużego rozdrobnienia gospodarstw w tych województwach i trudnych warunków gospodarowania, w województwie mazowieckim zasadniczą rolę odgrywa duża powierzchnia województwa i gruntów rolnych.

4.3. Produkcja

Ze względu na zmiany wartości produkcji rolniczej wynikające z warunków pogodowych miarodajny obraz wielkości i dynamiki tej produkcji można uzyskać tylko, analizując podstawowe wielkości w dłuższym okresie – tu posłużymy się danymi z lat 2010-2020, a tam, gdzie to będzie możliwe – z lat 2000-2020.

Pomiędzy rokiem 2000 i 2020 globalna produkcja rolnicza, mierzona w stałych cenach 2000 r., wzrosła o 36,9%, co daje przeciętny, roczny wzrost o ok. 1,6%. Produkcja zwierzęca rosła znacznie szybciej (1,9% rocznie) niż produkcja roślinna (1,1% rocznie), na której dynamikę mocno oddziaływała zmniejszająca się stale powierzchnia użytków rolnych.

Tabela 35. Produkcja globalna i wartość dodana brutto w rolnictwie w latach 2000-2020

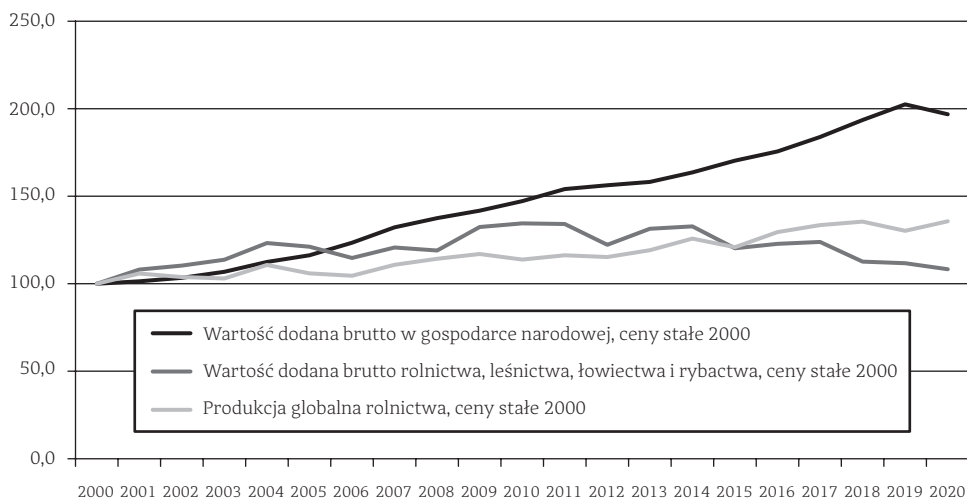
Wyszczególnienie	2000	2005	2010	2015	2018	2019	2020
	Ceny stałe, rok 2000 = 100						
Globalna produkcja rolnicza	100,0	105,9	113,8	120,9	135,5	131,4	136,9
Produkcja roślinna	100,0	98,1	102,4	104,2	115,9	111,4	124,9
Produkcja zwierzęca	100,0	113,7	124,5	136,0	153,1	149,7	145,4
Produkcja końcowa w rolnictwie	100,0	115,1	126,2	138,0	156,9	151,3	153,5
Wartość dodana brutto w gospodarce narodowej	100,0	116,5	147,4	171,2	194,6	202,6	197,3
w tym: rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	100,0	121,9	121,5	112,9	108,5	108,1	123,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Roczników statystycznych rolnictwa.

Jak widzimy, wartość dodana w sekcji A (rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo), której przeważającą część stanowi rolnictwo, osiągnęła w roku 2019 poziom niewiele wyższy od tego z roku 2000. Zauważmy też, że wzrost wartości dodanej brutto jest w ostatnich latach znacznie niższy niż wzrost produkcji globalnej i produkcji końcowej mierzonej w cenach stałych.

Sygnalizuje to wyraźne pogorszenie się ekonomicznych warunków gospodarowania w rolnictwie – nie ma bowiem powodów, by uważać, że niższa dynamika produkcji końcowej miała swą przyczynę w szybko rosnących kosztach pośrednich. Na zamieszczonym poniżej wykresie widzimy też, że zasadnicze pogorszenie ekonomicznych parametrów rolnictwa wzmocniło się w ostatnich latach. W efekcie tych zmian udział sekcji A w wartości dodanej całej gospodarki zmniejszył się z 3,5% w 2000 r. do 3,2% w 2010 r. i 2,8% w roku 2020.

Wykres 9. Produkcja globalna i wartość dodana w rolnictwie w latach 2000-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Przedstawione poniżej dane o plonach i zbiorach podstawowych upraw pokazują, że spadek udziału wartości dodanej rolnictwa w wartości dodanej całej gospodarki oraz pogarszanie się relacji wartości dodanej do produkcji globalnej, a także niskie tempo wzrostu produkcji roślinnej ma dwie zasadnicze przyczyny:

- pogarszanie się relacji cenowych pomiędzy cenami produktów sprzedawanych przez rolników i cen towarów i usług nabywanych na cele produkcji rolniczej,
- zmniejszanie się powierzchni najważniejszych upraw.

Tabela 36. Plony i zbiory podstawowych upraw w latach 2000-2020

Wyszczególnienie	2000	2005	2010	2015	2018	2019	2020
	dt z 1 hektara						
Plony							
Zboża ogółem	25,3	32,3	35,6	37,3	34,3	36,7	47,9
w tym: pszenica	32,3	39,5	43,9	45,7	40,6	43,9	53,4
żyto	18,8	24,1	26,8	27,8	24,2	27,2	35,1
Rzepak i rzepik	21,9	26,3	23,6	28,5	26,1	27,1	31,3
Ziemniaki	194	176	211	210	251	214	348
Buraki cukrowe	394	416	483	520	599	575	608
tys. ton							
Zbiory							
Zboża ogółem	22 341	26 928	27 228	28 003	26 780	28 990	35 526
w tym: pszenica	8 503	8 771	9 408	10 958	9 820	11 012	12 669
żyto	4 003	3 404	2 852	2 013	2 167	2 461	2 960

Wyszczególnienie	2000	2005	2010	2015	2018	2019	2020
Rzepak i rzepik	958	1 450	2 229	2 701	2 202	2 373	3 125
Ziemniaki	24 232	10 369	8 188	6 152	7 312	6 482	7 849
Buraki cukrowe	13 134	11 912	9 973	9 364	14 303	13 837	14 947

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Roczników statystycznych rolnictwa GUS.

Nie rozwijając szerzej problematyki wpływu cen na efektywność rolnictwa, chcemy jednak zasygnalizować trzy istotne problemy.

1. Do 2018 r. widoczne było narastanie luki między cenami produktów rolnych a cenami towarów i usług nabywanych na potrzeby rolnictwa – pomiędzy rokiem 2010 i 2018 ceny towarów i usług konsumpcyjnych wzrosły o 14,2%, a średnie ceny produkcji rolniczej – o 12,2%, w tym produkcji roślinnej – o 3,5%. Lata 2019–2020 przyniosły jednak znaczący wzrost cen produktów rolnictwa.
2. Wartość dodana brutto w rolnictwie wzrosła pomiędzy rokiem 2000 i 2020 o 96%, przy wzroście cen towarów i usług konsumpcyjnych o 49,5%; oznacza to, że realna wartość dochodów z rolnictwa rosła – średnio na rok – o 1,4%, a więc w tempie znacznie niższym od tempa wzrostu PKB w cenach stałych czy realnego wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej. W oczywisty sposób zwiększa to lukę dochodową dzielącą rolników od pracujących w innych działach gospodarki.
3. Statystyki cen wykazują dość znaczne różnice cen pomiędzy cenami płaconymi rolnikom przez przedsiębiorstwa skupu i cenami uzyskiwanymi przez rolników na targowiskach; na przykład w sierpniu 2021 r. przeciętne ceny skupu były niższe od targowiskowych:
 - za pszenicę – o 15,4%,
 - za jęczmień – o 19,0%,
 - za żywiec wieprzowy – o 21,8%,
 - za ziemniaki – o 65,5%.

Rolnictwo jest nadal zdominowane przez gospodarstwa indywidualne. Z danych zamieszczonych w tabeli 37 widzimy, że produkcja gospodarstw indywidualnych daje ponad 90% produkcji globalnej i prawie 90% produkcji końcowej. Wskaźniki efektywnościowe w gospodarstwach indywidualnych są jednak znacznie gorsze niż w gospodarstwach działających w formie przedsiębiorstw rolnych – na przykład średnia produkcja końcowa na 1 hektar była w 2020 r. w dużych przedsiębiorstwach rolnych o 43,9% większa niż w gospodarstwach indywidualnych. Niewątpliwie ma to związek z faktem, iż przeciętna powierzchnia użytków rolnych indywidualnego gospodarstwa rolnego (w 2019 r. ok. 9,7 ha) jest 32-krotnie niższa od przeciętnej powierzchni użytków rolnych przedsiębiorstwa rolnego, wynoszącej ok. 308,5 hektara.

Tabela 37. Produkcja globalna, zużycie pośrednie i produkcja końcowa rolnictwa w latach 2010-2020

Wyszczególnienie	2010 2015 2018 2019 2020					
	Ogółem ^a					
Produkcja globalna	A	84 484,2	98 638,3	112 637,9	119 644,7	126 571,9
w tym gospodarstwa indywidualne	A	74 573,3	86 586,0	99 739,2	106 985,4	114 261,1
	B	88,3	87,8	88,5	89,4	90,3
Zużycie pośrednie	A	17 965,3	17 411,2	19 421,3	19 506,5	22 152,3
w tym gospodarstwa indywidualne	A	16 650,9	16 125,5	18 128,5	18 371,8	20 642,3
	B	92,7	92,6	93,3	94,2	93,2
Produkcja końcowa	A	66 518,9	81 227,1	93 216,6	100 138,2	104 419,6
w tym gospodarstwa indywidualne	A	57 922,4	70 460,5	81 610,7	88 613,6	93 618,8
	B	87,1	86,7	87,5	88,5	89,7
		zł na 1 hektar				
Produkcja globalna		5 685	6 781	7 679	8 145	8 621
w tym gospodarstwa indywidualne		5 644	6 539	6 881	7 765	7 374
Zużycie pośrednie		1 209	1 197	1 324	1 328	1 509
w tym gospodarstwa indywidualne		1 260	1 218	1 340	1 351	1 541
Produkcja końcowa		4 476	5 584	6 355	6 817	7 112
w tym gospodarstwa indywidualne		4 384	5 321	5 541	6 414	5 833

^a A - mln zł, B - rolnictwo ogółem = 100

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN, dostępnych na stronach internetowych www.fadn.pl oraz <https://ec.europa.eu/agriculture/rica/>

4.4. Rolnictwo w badaniach FADN

Potencjalnym źródłem dodatkowych, dokładniejszych danych o wydajności polskiego rolnictwa są dane z badań prowadzonych w ramach systemu FADN (*Farm Accountancy Data Network*) – europejskiego systemu zbierania danych księgowych z gospodarstw rolnych. Badania te prowadzone są od 1965 roku. Sieć FADN była tworzona etapowo, wraz z kolejnymi rozszerzeniami UE. Za realizację badań FADN w poszczególnych krajach odpowiadają agencje łącznikowe. W Polsce, uczestniczącej w sieci od 1 maja 2004 r., agencją łącznikową jest Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie (IERiGŻ), współpracujący na szczeblu wojewódzkim z Ośrodkami Doradztwa Rolniczego. Obecnie sieć obejmuje – po brexicie – 27 państw członkowskich UE i ponad 81 tys. gospodarstw. Klasyfikacja gospodarstw do badań przeprowadzana jest według dwóch kryteriów: wielkości ekonomicznej i typu (dominującego rodzaju produkcji) gospodarstwa.

Prawne podstawy funkcjonowania FADN w Polsce stanowią:

- ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o zbieraniu i wykorzystywaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych⁴, dostosowująca polski system prawny do przepisów obowiązującego wówczas rozporządzenia Rady nr 79/65/EWG z dnia 15 czerwca 1965 r. ustanawiającego sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i prowadzonej działalności gospodarczej gospodarstw rolnych w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej⁵.
- rozporządzenie Rady (WE) Nr 1217/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i działalności gospodarczej gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej⁶, na mocy którego uchylono rozporządzenie Rady nr 79/65.
- rozporządzenie delegowane Komisji (UE) Nr 1198/2014 z dnia 1 sierpnia 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1217/2009 ustanawiające sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i działalności gospodarczej gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej⁷.
- rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) Nr 2015/220 z dnia 3 lutego 2015 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1217/2009 ustanawiającego sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i działalności gospodarczej gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej⁸.

Z założenia system FADN powinien obejmować wyłącznie gospodarstwa o charakterze towarowym (sprzedające przynajmniej część produkcji) i przynoszące dochody wynoszące średnio nie mniej niż 2000 euro rocznie, przy czym w Polsce próg ten podniesiono do 4000 euro. Wymaga się, by próba gospodarstw w poszczególnych państwach UE była pod względem: wielkości ekonomicznej, typu gospodarstwa i lokalizacji (według regionów wyróżnionych w danym państwie), reprezentatywna dla tzw. pola obserwacji FADN, czyli populacji wszystkich gospodarstw rolnych spełniających sformułowane powyżej podstawowe kryteria.

Przy zbieraniu i przetwarzaniu danych z FADN obowiązują trzy podstawowe zasady:

- rolnik dobrowolnie uczestniczy w systemie FADN⁹,
- dane z gospodarstw rolnych dostarczane do Komisji są traktowane jako ściśle tajne,
- danych nie można wykorzystywać dla celów podatkowych.

⁴ Dz.U. 2021, poz. 1215. Ustawa weszła w życie z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.).

⁵ Dz. Urz. WE nr 109 z 23.6.1965, polskie wydanie specjalne: Rozdział 03 Tom 001 str. 47-53.

⁶ Dz. Urz. UE L 328 z 15.12.2009, s. 27-38.

⁷ Dz. Urz. UE L 321 z 7.11.2014, s. 2-6.

⁸ Dz. Urz. UE L 46 z 19.2.2015, s. 1-106.

⁹ Por. art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r.

Zauważyć należy problem wynikający z konieczności zapewnienia reprezentatywności próby przy jednoczesnym obowiązywaniu zasady dobrowolnego uczestnictwa w FADN. Dla oceny czy kolizja tych dwóch zasad ma istotny wpływ na wyniki gromadzone w ramach badań FADN istotną byłaby informacja o tym, jaki odsetek rolników wylosowanych do udziału w badaniu¹⁰ odmówił uczestnictwa. Dane takie nie są jednak – niestety – publikowane.

Wielkość ekonomiczna gospodarstwa rolnego określana w systemie FADN jako suma standardowych produkcji (SO) uzyskanych ze wszystkich działalności rolniczych występujących w gospodarstwie. Typ rolniczy gospodarstwa określany jest na podstawie udziału wartości SO z poszczególnych typów działalności rolniczych w całkowitej wartości SO. Jeśli nie można wyróżnić wyraźnie dominującego typu działalności, gospodarstwo jest klasyfikowane jako mieszane.

Standardowa Produkcja SO (*Standard Output*) oznacza średnią z pięciu lat wartość produkcji roślinnej lub zwierzęcej uzyskiwaną z jednego hektara, lub od jednego zwierzęcia w ciągu roku, w przeciętnych dla danego regionu warunkach produkcyjnych. Dla potrzeb prezentacji danych badane gospodarstwa dzielone są według wartości ich standardowej produkcji na 14, dziewięć lub sześć grup. W podziale na sześć grup wyróżnia się gospodarstwa:

- bardzo małe, dla których $4 \text{ tys. euro} \leq SO < 8 \text{ tys. euro}$;
- małe, dla których $8 \text{ tys. euro} \leq SO \leq 25 \text{ tys. euro}$;
- średnie, dla których $25 \text{ tys. euro} \leq SO < 50 \text{ tys. euro}$;
- średnio duże, dla których $50 \text{ tys. euro} \leq SO < 100 \text{ tys. euro}$;
- duże, dla których $100.000 \text{ euro} \leq SO \leq 500.000 \text{ euro}$,
- bardzo duże, dla których $SO > 500 \text{ tys. euro}$.

Typ rolniczy gospodarstwa rolnego określany jest na podstawie udziału wartości SO z poszczególnych działalności rolniczych w tworzeniu całkowitej wartości SO gospodarstwa i odzwierciedla jego kierunek specjalizacji. Stosowane są dwa schematy klasyfikacyjne obejmujące 14 lub osiem typów. W wykorzystywanej przez nas dalej klasyfikacji wyróżniono:

- uprawy polowe,
- uprawy ogrodnicze,
- winnice, nieuwzględniane w polskiej próbie FADN,
- uprawy trwałe,
- hodowlę krów mlecznych,

¹⁰ Zgodnie z art. 8 pkt 2 i art. 9 ust. 1 ustawy z dnia IERiGŻ corocznie przedkłada Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego plan wyboru reprezentatywnych gospodarstw rolnych, na podstawie którego Prezes Głównego Urzędu Statystycznego sporządza w drodze losowania i przekazuje IERiGŻ wykaz reprezentatywnych gospodarstw rolnych, z których będą zbierane dane rachunkowe.

- hodowlę zwierząt trawożernych,
- hodowlę zwierząt ziarnożernych¹¹,
- gospodarstwa mieszane.

FADN gromadzi dane z grupy wrażliwych, które opisują zarówno sytuację ekonomiczną, jak i finansową gospodarstw rolnych. Jest to jedyna taka baza, która zbiera dane w jednolity sposób, a gospodarstwa tworzą statystycznie reprezentatywną próbę towarowych gospodarstw rolnych funkcjonujących na obszarze Unii Europejskiej.

Badania Polskiego FADN obejmują ok. 12 220 gospodarstw, charakteryzujących się SO przekraczającym 4.000 euro. Wybrano je z populacji (pola obserwacji), ustalonej na podstawie wyników Powszechnego Spisu Rolnego przeprowadzonego z 2010 r. Populacja ta liczyła 730 883 gospodarstw rolnych, co oznacza, że ok. 51,4% funkcjonujących w 2010 r. gospodarstw rolnych osiągało dochody nieprzekraczające 4 tys. euro rocznie, czyli ok. 1330 zł miesięcznie. Próba badana w ramach polskiego FADN jest reprezentatywna – ze względu na typ gospodarstwa, wielkość SO i ich lokalizację – dla populacji gospodarstw o SO większym od 4 tys. euro.

FADN otrzymuje corocznie z badanych gospodarstw zestaw około tysiąca różnych danych charakteryzujących gospodarstwo rolne. Jest to więc bardzo cenne źródło informacji o tej sferze gospodarki. Istotnym problemem, ograniczającym możliwości analizy wyników FADN jest fakt, iż wyniki te prezentowane są publicznie wyłącznie w układzie zagregowanym do opisanych powyżej klas wartości SO i typów gospodarstw. Utrudnia to badanie związków nakładów czynników produkcji i wyników ekonomicznymi gospodarstw.

Ze względu na wyłączenie najmniejszych gospodarstw wyniki FADN nie są reprezentatywne dla całego rolnictwa, lecz można uznać, że są reprezentatywne dla tej jego części, która generuje produkcję towarową. Reprezentatywność ta nie jest jednak pełna ze względu na fakt, iż dla kolejnych lat przyjmuje się taką samą, zgodną ze stanem z 2010 r. strukturę próby, chociaż faktycznie struktura gospodarstw rolnych w 2018 r. znacząco różni się już od tej z 2010 r.

Różnice parametrów pola obserwacji FADN i pełnej populacji polskich gospodarstw rolnych przedstawiono w zamieszczonej poniżej tabeli, w której zestawiono opublikowane przez IERiGŻ wstępne wartości za rok 2019 – dla pola FADN i wszystkich gospodarstw rolnych – podstawowych kategorii określających zasoby i wyniki polskich gospodarstw rolnych.

¹¹ W polskich badaniach w ramach tego typu wyróżniono gospodarstwa zajmujące się chowem trzody chlewnej i chowem drobiu. W zestawieniach tworzonych na potrzeby sieci FADN tego podziału się nie ujawnia.

Tabela 38. Wybrane dane o gospodarstwach objętych polem FADN w 2019 r.

Treść	Jednostka miary	Gospodarstwa rolne			
		Ogółem	Pole FADN	Pozostałe	4 : 3 (%)
1	2	3	4	5	6
Liczba gospodarstw	szt.	1 506 620	730 879	775 741	48,5
Standardowa produkcja	mln zł	73 699	68 563	5 136	93,0
Liczba zwierząt przeliczeniowych	LU ^a	10 377 506	10 055 995	321 511	96,9
Powierzchnia ziemi użytkowanej rolniczo	tys. ha	14 447	12 291	2 156	85,1
Liczba osób pełnozatrudnionych	AWU ^b	2 811 622	1 868 527	943 095	66,5
Przeciętna powierzchnia gospodarstwa	ha	9,59	16,82	2,78	175,4
Przeciętna liczba zwierząt na gospodarstwo	LU	6,89	13,76	0,41	199,8
Przeciętna produkcja gospodarstwa	zł	48 916,78	93 808,96	6 620,77	191,8
Przeciętna produkcja na jeden hektar	zł/ha	5 101,34	5 578,31	2 382,19	109,3
Przeciętna produkcja na pełnozatrudnionego	zł/osobę	26 212,27	36 693,61	5 445,90	140,0

^a LU – livestock unit – przeliczeniowa liczba zwierząt (np. krowa = 1 LU, koń = 0,8 LU, kura nioska = 0,014 LU itd.)

^b AWU – annual work unit – równowartość pracy jednej osoby zatrudnionej przez rok w pełnym wymiarze czasu pracy

Źródło: wstępne wyniki za rok 2019 opublikowane na stronie internetowej Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (<https://fadn.pl/wp-content/uploads/2021/02/WS-R2019-WS.pdf>) oraz obliczenia własne.

Widzimy, że obejmująca ponad połowę wszystkich polskich gospodarstw populacja gospodarstw nieobjętych polem FADN drastycznie różni się od gospodarstw z pola FADN. Różnice te widoczne są zarówno w wielkości gospodarstw (powierzchnia użytków rolnych, liczba zwierząt), jak i w parametrach efektywnościowych. Uderza zwłaszcza fakt, iż na 51,5% wszystkich polskich gospodarstw rolnych przypada zaledwie 7% produkcji końcowej rolnictwa, a przeciętna wartość produkcji na jednego zatrudnionego (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) w gospodarstwach spoza pola FADN wynosi zaledwie ok. 454 zł miesięcznie, co w praktyce oznacza, że gospodarstwa o takich parametrach ekonomicznych nie mogą być podstawowym źródłem utrzymania ich właściciela i nie uczestniczą w znaczący sposób w wymianie towarowej.

Analiza przedstawionych powyżej obliczeń pozwala na sformułowanie dwóch istotnych wniosków, z których jeden odnosi się do całego polskiego rolnictwa, a drugi – do znaczenia FADN jako źródła informacji o funkcjonowaniu polskich gospodarstw rolnych.

W świetle danych o relacji między polem FADN i pełną populacją polskich gospodarstw rolnych widać, że w polskim rolnictwie wyróżnić można dwa, zasadniczo odmienne segmenty:

- segment gospodarstw towarowych, dla których zasadniczym celem jest produkcja na sprzedaż i osiągnięcie zysków,
- segment gospodarstw nietowarowych, które praktycznie nie są obecne na rynkach rolnych, całość lub zasadniczą większość produkcji końcowej przeznaczają

na spożycie własne i które dla swych właścicieli są na ogół tylko jednym, niekoniecznie najważniejszym źródłem utrzymania.

Nie jest przy tym istotne, czy segment gospodarstw towarowych jest tożsamy z polem FADN – prawdopodobnie w polu FADN znaleźć można gospodarstwa małe i nierentowne, a poza polem FADN – gospodarstwa wykazujące dobrą rentowność. Nie zmienia to faktu, że problemem pozostaje istnienie w polskiej gospodarce „dwóch rolnictw”.

Segment gospodarstw nietowarowych, obejmujący mniej więcej połowę wszystkich gospodarstw rolnych zarejestrowanych w Polsce, dysponuje prawie 15% wszystkich użytków rolnych należących do gospodarstw rolnych w Polsce, a mierzona na jedną osobę wydajność tych gospodarstw stanowi zaledwie ok. 15% wydajności osiąganey w gospodarstwach objętych polem FADN. Jest oczywiste, że takie proporcje oznaczają bardzo nieefektywne wykorzystanie zarówno użytków rolnych, jak i pracy w gospodarstwach nietowarowych.

Wydaje się też oczywiste, że strategia publicznego wsparcia rolnictwa powinna uwzględniać tę specyficzną cechę naszego rolnictwa, co powinno oznaczać operowanie innym zestawem instrumentów wsparcia dla sektora nietowarowego, w którym powinny przeważać instrumenty o charakterze socjalnym i zachęty do komasowania małych gospodarstw, a innym zestawem dla rolnictwa towarowego – tu istotne byłoby wsparcie postępu technicznego, dążenia do wyższej jakości produkowanej żywności i dostosowania metod produkcji rolniczej do zasad zrównoważonego rozwoju. Takiego zróżnicowania w polskim systemie wspierania rolnictwa jednak nie ma. Polski system wspierania rolnictwa finansowany jest w przeważającej części środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej, wybór strategii wsparcia ograniczony jest więc do ram, jakie nakreślono w WPR. Nie w pełni wykorzystujemy jednak wszystkie możliwości zróżnicowania podejścia do różnego typu gospodarstw rolnych – spektakularnym przykładem może tu być ustalenie na bardzo niskim poziomie limitu powierzchni gospodarstw rolnych upoważnionych do otrzymywania dopłat bezpośrednich. Spowalnia to przemiany struktury agrarnej i tworzenie mocnych, dobrze działających gospodarstw.

Drugi wniosek dotyczy możliwości wykorzystania danych z badań FADN jako źródła informacji o funkcjonowaniu polskiego rolnictwa i efektywności pomocy publicznej udzielanej gospodarstwom rolnym. W świetle opisanych powyżej faktów oczywiste jest, że wyniki badań FADN nie są reprezentatywne dla sektora rolnictwa w Polsce, chociaż – z pewnymi zastrzeżeniami – uznać je można za reprezentatywne dla sektora gospodarstw wykazujących produkcję towarową. Analiza wyników badań FADN może jednak pokazać istotne zależności pomiędzy typem gospodarstw, ich wielkością i wyposażeniem w inne niż użytki rolne czynniki produkcji, z parametrami opisującymi ich rentowność. Analiza taka może być również

przydatnym instrumentem oceny efektywności pomocy publicznej kierowanej do różnych grup gospodarstw rolnych. Trzeba przy tym podkreślić, że powyższa ocena, wskazująca na ograniczone możliwości wykorzystania analiz wyników FADN do wnioskowania o całym polskim rolnictwie, w żadnym stopniu nie powinna być traktowana jako krytyka systemu FADN jako takiego – jego główną rolę upatrujemy jednak w oddziaływaniu całego mechanizmu FADN na sposób zarządzania gospodarstwami rolnymi na szczeblu mikroekonomicznym.

Fakt, iż prowadzone zgodnie z przyjętymi w UE zasadami badanie FADN obejmuje w Polsce tylko około połowy wszystkich gospodarstw rolnych, wskazuje na pilną potrzebę ustanowienia systemu monitorowania funkcjonowania małych gospodarstw. Zawarty w *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030* postulat radykalnego zwiększenia w ciągu najbliższych kilku lat przeciętnej powierzchni gospodarstwa rolnego – z obecnych 10 ha do 20 ha – oznacza, że przy stałej łącznej powierzchni użytków rolnych (dane z ostatnich lat wykazują nawet powolny spadek) liczba gospodarstw rolnych powinna się zmniejszyć o co najmniej 600 tysięcy. Oczywiście jest, że zmiana taka wymaga uruchomienia specjalnego programu ułatwiającego z jednej strony efektywne przejęcie przez innych rolników gruntów likwidowanych gospodarstw, z drugiej zaś – przejście obecnych właścicieli małych gospodarstw do innych sektorów, albo zmianę charakteru ich zatrudnienia w rolnictwie. Wymaga to dobrej znajomości obecnego stanu małych gospodarstw i stworzenia realnego programu konwersji.

Strukturę – według opisanych powyżej klas dochodów oraz typu gospodarstw rolnych – próby wykorzystywanej w badaniach FADN przedstawiono w tabeli 39. Widać z niej, że w próbie FADN dominują małe i średnie gospodarstwa. Charakterystyczny jest też rozkład próby dla typu „Gospodarstwa mieszane” – wyraźna jest tendencja do zmniejszania się udziału gospodarstw mieszanych w próbie wraz z przechodzeniem do wyższych klas dochodów – udział gospodarstw mieszanych w dochodach gospodarstw o dochodach od 4 do 8 tys. euro wynosi ponad 30%, a dla gospodarstw o dochodach od 100 do 500 tys. euro – już tylko 18%. Z tej zależności wyłamyują się gospodarstwa o dochodach przekraczających 500 tys. euro, wśród których ponad 30% to gospodarstwa mieszane.

Tabela 39. Struktura próby FADN w 2018 r.

Typ gospodarstwa	Klasy dochodów (tys. euro)						Razem
	4-8	8-25	25-50	50-100	100-500	Ponad 500	
Liczba gospodarstw w próbie							
Uprawy polowe	500	1 747	1 049	624	309	34	4 263
Uprawy ogrodnicze	5	68	67	71	64	1	276
Uprawy trwałe	47	255	106	27	3	-	438
Krowy mleczne	25	514	1 016	779	202	3	2 539
Zwierzęta trawożerne	114	445	194	77	15	1	846
Trzoda chlewna i drób	1	83	120	209	233	19	665
Gospodarstwa mieszane	310	1 232	902	543	181	25	3 193
Razem	1 002	4 344	3 454	2 330	1 007	83	12 220
Udział w łącznych dochodach gospodarstw w danej klasie dochodów w %							
Uprawy polowe	49,9	40,2	30,4	26,8	30,7	41,0	34,9
Uprawy ogrodnicze	0,5	1,6	1,9	3,0	6,4	1,2	2,3
Uprawy trwałe	4,7	5,9	3,1	1,2	0,3		3,6
Krowy mleczne	2,5	11,8	29,4	33,4	20,1	3,6	20,8
Zwierzęta trawożerne	11,4	10,2	5,6	3,3	1,5	1,2	6,9
Trzoda chlewna	0,1	1,9	3,5	9,0	23,1	22,9	5,4
Gospodarstwa mieszane	30,9	28,4	26,1	23,3	18,0	30,1	26,1
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN.

Przeciętna powierzchnia użytków rolnych gospodarstw w próbie FADN wynosiła w 2018 r.¹² 43,9 ha, co oznacza, że była ona prawie dwukrotnie większa od podanej przez IERiGŻ średniej powierzchni użytków rolnych w całym polu FADN – reprezentatywność próby FADN ze względu na powierzchnię użytków rolnych nie została ujęta w założeniach FADN, ale oczywiste jest, że tak duża rozpiętość przeciętnej powierzchni gospodarstwa w próbie FADN i w całej badanej populacji bardzo utrudnia wyciąganie wniosków co do zależności pomiędzy powierzchnią gospodarstwa a jej parametrami ekonomicznymi.

Tabela 40 opisuje strukturę wykorzystania użytków rolnych. Dominują trzy typy gospodarstw – nastawione na uprawy polowe, na hodowlę krów mlecznych oraz gospodarstwa z mieszanym profilem produkcji. Gospodarstwa z I klasy dochodów (poniżej 8.000 euro), które – w ujęciu ilościowym – stanowią ok. 8% próby, gospodarują na użytkach rolnych, których powierzchnia, w relacji do powierzchni użytków rolnych wszystkich gospodarstw z próby, wynosi tylko 1,8%, a więc prawie pięć razy mniej.

¹² Przed oddaniem tej książki do druku nie były jeszcze znane wyniki badań FADN za rok 2019.

Tabela 40. Struktura wykorzystania gruntów w 2018 r. według klas dochodów i typów gospodarstw

Typ gospodarstwa	Klasy dochodów (tys. euro)						Razem
	4-8	8-25	25-50	50-100	100-500	Ponad 500	
	udział w %						
Uprawy polowe	1,0	6,5	8,5	9,8	14,8	7,9	48,5
Uprawy ogrodnicze	-	0,1	0,1	0,1	0,2	-	0,4
Uprawy trwałe	-	0,5	0,4	0,2	-	-	1,1
Krowy mleczne	-	1,5	5,0	6,4	3,6	-	16,5
Zwierzęta trawożerne	0,2	1,6	1,4	0,9	0,7	-	4,7
Trzoda chlewna	-	0,2	0,4	1,1	1,9	0,5	4,1
Gospodarstwa mieszane	0,5	3,7	5,2	5,3	4,7	5,3	24,8
Razem	1,8	14,0	20,9	23,7	25,8	13,8	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN.

Tabela 41 pokazuje zróżnicowanie produkcji końcowej wytwarzanej w gospodarstwach rolnych i pogarszające się relacje finansowe w rolnictwie.

Tabela 41. Produkcja końcowa w 2018 r. według klas dochodów i typów gospodarstw

Typ gospodarstwa	Klasy dochodów (tys. euro)						Razem
	4-8	8-25	25-50	50-100	100-500	Ponad 500	
	zł na jedno gospodarstwo						
Uprawy polowe	11 943	37 393	88 800	154 079	420 748	1 864 372	106 497
Uprawy ogrodnicze	-	40 544	97 632	163 358	339 007	-	154 323
Uprawy trwałe	25 745	50 365	127 563	166 159	-	-	73 199
Krowy mleczne	6 289	31 034	84 459	188 937	491 538	-	137 216
Zwierzęta trawożerne	3 153	12 735	45 507	119 442	101 365	-	30 228
Trzoda chlewna i drób	-	17 553	43 922	92 137	377 053	1 322 198	208 961
Gospodarstwa mieszane	6 674	18 552	47 975	100 447	218 061	1 799 811	64 894
Razem	9 748	29 203	74 232	146 956	377 201	1 608 502	102 191
	udział w %						
Uprawy polowe	0,5	5,2	7,5	7,7	10,4	5,1	36,4
Uprawy ogrodnicze	0,0	0,2	0,5	0,9	1,7	0,0	3,4
Uprawy trwałe	0,1	1,0	1,1	0,4	0,0	0,0	2,6
Krowy mleczne	0,0	1,3	6,9	11,8	8,0	0,0	27,9
Zwierzęta trawożerne	0,0	0,5	0,7	0,7	0,1	0,0	2,0
	udział w %						
Trzoda chlewna	0,0	0,1	0,4	1,5	7,0	2,0	11,1
Gospodarstwa mieszane	0,2	1,8	3,5	4,4	3,2	3,6	16,6
Razem	0,8	10,2	20,5	27,4	30,4	10,7	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN.

Dla większości wyróżnionych klas dochodów średnia wartość produkcji końcowej na jedno gospodarstwo jest mniejsza od granicy dochodowości dla tej klasy, wyznaczonej przez ustalone progi dochodów i kurs euro (1 euro = 4,26 zł) przyjęty w sprawozdawczości FADN dla 2018 r. I tak na przykład, dla pierwszej klasy dochodów (4-8 tys. euro) przeliczony na złote dolny próg dochodów wynosił w 2018 r. 17040 zł, a średnia wartość produkcji końcowej na jedno gospodarstwo była prawie dwukrotnie niższa. Podobnie było w pozostałych klasach dochodów – na przykład dla szóstej klasy dochodów (ponad 500 tys. euro) dolny próg dochodu był o ok. 32% wyższy od średniej produkcji końcowej na jedno gospodarstwo z tej grupy.

Gospodarstwa zaliczone na podstawie wyników Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 roku do odpowiednich klas dochodowych nie utrzymały się więc w przypisanych im klasach. Odnotujmy też, iż udział gospodarstw z pierwszej klasy dochodowej w łącznej wartości produkcji końcowej jest dziesięciokrotnie niższy od udziału tej klasy w liczebności próby. Jeśli dodamy, że więcej niż połowa wszystkich gospodarstw została wyłączona z tzw. pola badań FADN ze względu na zbyt niski dochód, to okaże się, że 60% gospodarstw o najmniejszych dochodach generuje mniej niż 1% całej produkcji końcowej rolnictwa. Brak jakichkolwiek danych o gospodarstwach wyłączonych z pola obserwacji FADN powoduje więc dość istotne zniekształcenie obrazu całego rolnictwa.

Następne dwie tabele ilustrują relacje produkcji końcowej i nakładów podstawowych czynników produkcji rolniczej – powierzchni użytków rolnych, liczby hodowanych zwierząt i pracy. W tabeli 42 wyraźnie widoczna jest znacznie większa niż w innych typach gospodarstw produkcja końcowa przypadająca na 1 hektar gospodarstw ogrodniczych. Łatwo też można wyjaśnić wysoką wartość produkcji z hektara w gospodarstwach zajmujących się hodowlą trzody chlewnej i drobiu, opierających swą produkcję na gotowych paszach, a nie na paszach uzyskiwanych z własnych użytków rolnych. Podkreślić też należy znacznie wyższą wydajność finansową jednego hektara w hodowli krów mlecznych w porównaniu z hodowlą bydła na mięso.

Tabela 42. Produkcja końcowa na 1 hektar w 2018 r. według klas dochodów i typów gospodarstw

Typ gospodarstwa	Klasy dochodów (tys. euro)						Razem
	4-8	8-25	25-50	50-100	100-500	Ponad 500	
	zł na 1 ha						
Uprawy polowe	1 210,0	1 994,3	2 178,1	1 960,5	1 751,7	1 588,7	1 863,5
Uprawy ogrodnicze	-	9 630,4	14 860,2	21 868,6	25 858,6	-	20 322,3
Uprawy trwałe	5 772,4	5 474,4	7 166,5	4 923,2	-	-	5 988,6
Krowy mleczne	964,6	2 143,2	3 423,6	4 601,5	5 501,9	-	4 212,6
Zwierzęta trawożerne	355,5	685,4	1 279,4	2 138,2	464,7	-	1 076,6
Trzoda chlewna i drób	-	1 841,9	2 585,2	3 475,6	9 140,7	9 116,1	6 700,9
Gospodarstwa mieszane	832,2	1 225,4	1 657,8	2 035,0	1 662,9	1 689,0	1 665,4
Razem	1 109,3	1 798,3	2 437,2	2 874,7	2 928,1	1 926,6	2 484,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN.

Najwyższą produkcją końcową przypadającą na jednostkę pracy, którą w FADN jest praca jednej osoby pracującej w pełnym wymiarze czasu przez cały rok, charakteryzują się uprawy polowe, hodowla krów na mleko oraz – co wydaje się konsekwencją wysokiej wydajności w dwóch wymienionych powyżej typach gospodarstw – gospodarstwa mieszane. Uwagę zwraca zróżnicowanie wydajności pracy – od niewiele pod 1 tys. zł na hektar w hodowli kóz i owiec do ponad 20,3 tys. zł na hektar w gospodarstwach ogrodniczych.

Tabela 43. Produkcja końcowa na jednostkę pracy w 2018 r. według klas dochodów i typów gospodarstw

Typ gospodarstwa	Klasy dochodów (tys. euro)						Razem
	4-8	8-25	25-50	50-100	100-500	Ponad 500	
	zł						
Uprawy polowe	595,0	2 707,9	2 077,0	1 416,5	1 291,6	575,6	8 663,6
Uprawy ogrodnicze	-	97,9	149,4	220,8	303,4	-	771,5
Uprawy trwałe	78,5	489,6	301,0	123,9	-	-	993,1
Krowy mleczne	32,0	873,8	1 899,9	1 667,1	559,5	-	5 032,3
Zwierzęta trawożerne	141,4	680,9	343,4	147,1	53,9	-	1 366,5
Trzoda chlewna i drób	-	110,4	205,2	388,7	659,4	213,9	1 577,7
Gospodarstwa mieszane	393,7	1 921,9	1 587,5	1 080,6	573,8	687,8	6 245,2
Razem	1 240,6	6 882,3	6 563,5	5 044,7	3 441,5	1 477,3	24 649,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN.

Dokładniejszych badań wymagałoby wyjaśnienie, dlaczego w większości typów gospodarstw wielkość produkcji końcowej na jednostkę pracy maleje wraz ze wzrostem bezwzględnej wielkości dochodu. Zależność ta nie obejmuje gospodarstw

o dochodach nieprzekraczających 8 tys. euro – we wszystkich typach gospodarstw wydajność pracy w gospodarstwach o dochodach do 8 tys. euro jest tu co najmniej kilka razy niższa od wydajności w następnej grupie dochodowej.

Przez wartość dodaną brutto (GVA – *Gross Value Added*) rozumie się w badaniach FADN końcową produkcję rolniczą skorygowaną o saldo – w rolnictwie niemal zawsze dodatnie – dopłat ze środków publicznych i podatków należnych od działalności operacyjnej. Można więc GVA traktować jako najbardziej syntetyczną miarę dochodów uzyskiwanych przez posiadaczy gospodarstw.

Zbiorcze zestawienie wartości GVA według klas dochodów i typów gospodarstw przedstawiono w tabeli 44. Prawie dwie trzecie łącznej wartości GVA skoncentrowane jest w trzech najwyższych klasach dochodów, w których sklasyfikowano 28% gospodarstw z próby.

Tabela 44. Wartość dodana brutto w 2018 roku według klas dochodów i typów gospodarstw

Typ gospodarstwa	Klasy dochodów (tys. euro)						Razem
	4-8	8-25	25-50	50-100	100-500	Ponad 500	
zł na gospodarstwo							
Uprawy polowe	24 603	63 258	141 861	253 804	677 585	2 826 518	172 525
Uprawy ogrodnicze	–	51 320	108 126	173 092	351 714	–	164 976
Uprawy trwałe	30 821	62 396	151 681	213 606	–	–	89 510
Krowy mleczne	15 401	56 745	129 562	252 711	604 437	–	189 108
Zwierzęta trawożerne	17 553	47 326	103 344	202 662	360 513	–	75 795
Trzoda chlewna i drób		29 678	68 484	129 777	432 206	1 495 449	251 011
Gospodarstwa mieszane	16 623	40 831	91 158	171 533	375 419	2 834 250	115 763
Razem	21 247	53 616	119 937	218 525	524 371	2 353 872	155 567
udział w %							
Uprawy polowe	0,6	5,8	7,8	8,3	11,0	5,1	38,7
Uprawy ogrodnicze	–	0,2	0,4	0,6	1,2	–	2,4
Uprawy trwałe	0,1	0,8	0,8	0,3	–	–	2,1
Krowy mleczne	–	1,5	6,9	10,4	6,4	–	25,3
Zwierzęta trawożerne	0,1	1,1	1,1	0,8	0,3	–	3,4
Trzoda chlewna	–	0,1	0,4	1,4	5,3	1,5	8,8
Gospodarstwa mieszane	0,3	2,6	4,3	4,9	3,6	3,7	19,4
Razem	1,1	12,3	21,8	26,8	27,8	10,3	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN.

Prezentację wstępnej analizy efektywności funkcjonowania rolnictwa w 2018 r. zamyka tabela, w której przedstawiono udział salda dopłat i podatków w GVA według klas dochodów i typów gospodarstw. Przeciętny udział salda dopłat i podatków w całkowitej wartości GVA wynosi 34,3%, co wydaje się wielkością dość wysoką, lecz w skali UE nie jest szokujące. Refleksji wymaga jednak fakt, iż w najmniej dochodowych gospodarstwach połowa dochodów pochodzi z transferów środków publicznych, a transfery te nie dają żadnego efektu rynkowego.

Tabela 45. Udział salda dopłat i podatków w 2018 roku w wartości dodanej brutto według klas dochodów i typów gospodarstw

Typ gospodarstwa	Klasy dochodów (tys. euro)						Razem
	4-8	8-25	25-50	50-100	100-500	Ponad 500	
	udział w %						
Uprawy polowe	51,5	40,9	37,4	39,3	37,9	34,0	38,3
Uprawy ogrodnicze	-	21,0	9,7	5,6	3,6	-	6,5
Uprawy trwałe	16,5	19,3	15,9	22,2	-	-	18,2
Krowy mleczne	59,2	45,3	34,8	25,2	18,7	-	27,4
Zwierzęta trawożerne	82,0	73,1	56,0	41,1	71,9	-	60,1
Trzoda chlewna i drób	-	40,9	35,9	29,0	12,8	11,6	16,8
Gospodarstwa mieszane	59,8	54,6	47,4	41,4	41,9	36,5	43,9
Razem	54,1	45,5	38,1	32,8	28,1	31,7	34,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN.

Do podobnych wniosków prowadzi analiza wyników gospodarstw objętych próbą FADN prowadzona z wyodrębnieniem sześciu klas powierzchni gospodarstw. Strukturę takiej próby przedstawiono w tabeli 46.

Tabela 46. Gospodarstwa objęte w 2018 roku próbą FADN według typów gospodarstw i powierzchni użytków rolnych

Typy gospodarstw	Klasy powierzchni użytków rolnych						Razem
	0-5 ha	5-10 ha	10-20 ha	20-30 ha	30-50 ha	Powyżej 50 ha	
	Liczba gospodarstw w próbie = 100						
Uprawy polowe	0,25	3,14	8,59	5,86	6,69	10,57	35,09
Uprawy ogrodnicze	1,16	0,74	0,33	0,00	0,00	0,00	2,23
Uprawy trwałe	0,41	1,16	1,49	0,25	0,17	0,00	3,47
Krowy mleczne	0,00	0,91	5,62	5,78	5,37	3,06	20,73
Zwierzęta trawożerne	0,00	0,83	2,48	1,65	1,16	0,66	6,77
Trzoda chlewna i drób	0,25	0,41	1,65	0,99	1,16	0,99	5,45
Gospodarstwa mieszane	0,33	3,39	8,51	5,04	4,95	4,05	26,26
Razem	2,39	10,57	28,65	19,57	19,49	19,32	100,00

Typy gospodarstw	Klasy powierzchni użytków rolnych						Razem
	0-5 ha	5-10 ha	10-20 ha	20-30 ha	30-50 ha	Powyżej 50 ha	
Powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach z próby = 100							
Uprawy polowe	0,02	0,57	2,89	3,30	5,96	36,74	49,48
Uprawy ogrodnicze	0,05	0,12	0,10	–	–	–	0,28
Uprawy trwałe	0,04	0,20	0,46	0,13	0,14	–	0,97
Krowy mleczne	–	0,17	1,97	3,26	4,69	6,12	16,22
Zwierzęta trawożerne	–	0,15	0,82	0,92	1,00	1,61	4,50
Trzoda chlewna i drób	0,01	0,07	0,56	0,56	1,03	2,42	4,65
Gospodarstwa mieszane	0,02	0,61	2,87	2,82	4,37	13,19	23,89
Razem	0,15	1,90	9,68	11,00	17,19	60,08	100,00

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN.

Z tabeli tej możemy odczytać, że:

- na gospodarstwa o powierzchni powyżej 50 ha, stanowiące ok. 19% całej próby przypada ponad 60% wszystkich użytków rolnych w gospodarstwach z próby FADN, natomiast gospodarstwa o powierzchni do 10 ha, których udział w próbie wynosi ok. 13%, gospodarują na ok. 2% ziemi uprawnej użytkowanej we wszystkich gospodarstwach z próby FADN;
- przeciętna powierzchnia gospodarstwa jest silnie uzależniona od typu gospodarstwa;
- ok. $\frac{3}{4}$ powierzchni gospodarstw objętych próbą FADN zajmują uprawy polowe (w tym – uprawy polowe w gospodarstwach o mieszanym profilu produkcji) i pastwiska w gospodarstwach specjalizujących się w hodowli krów mlecznych.

Interesujące wydaje się stwierdzenie, potwierdzane danymi z tabeli 47, że koncentracja dochodów w gospodarstwach z próby FADN nie jest tak silna, jak w przypadku koncentracji powierzchni użytków rolnych.

W strukturze dochodów według klas powierzchni gospodarstw i ich typu nadal widoczna jest dominująca rola gospodarstw o powierzchni przekraczającej 50 ha. Wynika to głównie z faktu, iż we wszystkich wyróżnionych w FADN typach gospodarstw obserwujemy zmniejszanie się dochodów z hektara użytków rolnych w miarę wzrostu powierzchni gospodarstwa. Przeczy to dość powszechnie przyjmowanemu pogładowi o możliwości osiągnięcia w dużych gospodarstwach znacznie wyższej wydajności mierzonyj – odpowiednio do typu gospodarstwa – produkcją na jeden hektar użytków rolnych, czy też, produkcją na jedną przeliczeniową sztukę zwierząt.

Tabela 47. Całkowite dochody gospodarstw rolnych z próby FADN w 2019 r.

Typy gospodarstw	0-5 ha	5-10 ha	10-20 ha	20-30 ha	30-50 ha	Powyżej 50 ha	Razem
	Dochód na jedno gospodarstwo (zł)						
Razem	129 875,1	45 019,4	65 393,7	107 516,3	154 969,9	411 995,0	157 601,6
Uprawy polowe	40 213,5	39 800,5	56 344,5	85 921,3	124 564,0	406 226,1	178 070,4
Uprawy ogrodnicze	184 435,2	158 961,1	118 817,8	-	-	-	154 759,1
Uprawy trwałe	33 313,3	56 671,7	114 701,1	142 592,1	238 276,5	-	91 370,2
Krowy mleczne	27 215,3	45 488,3	92 309,2	147 125,6	224 418,8	451 591,2	192 061,5
Zwierzęta trawożerne	-	24 602,8	44 453,0	75 326,4	113 466,0	216 999,1	78 178,8
Trzoda chlewna i drób	294 679,9	71 569,6	97 340,2	190 636,4	189 885,9	510 550,1	216 080,8
Gospodarstwa mieszane	28 924,4	22 482,1	45 965,8	81 438,5	122 124,6	413 273,8	120 495,5
	Ogółem = 100						
Razem	2,0	3,0	11,9	13,4	19,2	50,6	100,0
Uprawy polowe	0,1	0,8	3,1	3,2	5,3	27,2	39,5
Uprawy ogrodnicze	1,3	0,7	0,2	-	-	-	2,3
Uprawy trwałe	0,1	0,4	1,1	0,2	0,2	-	2,1
Krowy mleczne	-	0,3	3,3	5,4	7,6	8,7	25,3
Zwierzęta trawożerne	0,0	0,1	0,7	0,8	0,8	0,9	3,3
Trzoda chlewna	0,5	0,2	1,0	1,2	1,4	3,2	7,4
Gospodarstwa mieszane	0,1	0,5	2,5	2,6	3,8	10,6	20,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN.

Przedstawione w kolejnej tabeli rozpiętości (w obrębie jednego typu gospodarstw) w wielkości dochodów przypadających na jeden hektar użytków rolnych są na tyle duże (zwłaszcza w odniesieniu do upraw polowych i hodowli trzody chlewniej), że trudne wydaje się znalezienie dla tego faktu prostej interpretacji. W naszym przekonaniu konieczne są dokładniejsze badania zmierzające do wyjaśnienia zaskakujących rozpiętości dochodów, a w szczególności – wyjaśnienie tak wysokiej dochodowości objętych próbą FADN gospodarstw o powierzchni do 5 ha.

Tabela 48. Całkowite dochody z 1 hektara gospodarstw rolnych z próby FADN w 2018 r.

Typy gospodarstw	0-5 ha	5-10 ha	10-20 ha	20-30 ha	30-50 ha	Powyżej 50 ha	Razem
	tys. zł na 1 ha						
Razem	47 719,0	5 715,7	4 412,9	4 381,3	4 023,5	3 034,9	3 606,0
Uprawy polowe	11 139,5	4 987,5	3 817,4	3 480,0	3 189,9	2 665,5	2 880,6
Uprawy ogrodnicze	91 304,6	22 108,6	8 610,0	-	-	-	30 285,5
Uprawy trwałe	8 520,0	7 476,5	8 446,3	6 060,0	6 333,8	-	7 615,1
Krowy mleczne	-	5 581,4	6 009,7	5 942,1	5 856,4	5 138,1	5 618,6
Zwierzęta trawożerne	-	3 086,9	3 048,9	3 080,8	2 981,2	2 036,0	2 680,5
Trzoda chlewna	159 286,5	9 367,8	6 493,7	7 693,2	4 881,4	4 766,2	5 771,6
Gospodarstwa mieszane	8 765,0	2 824,4	3 103,7	3 318,6	3 156,5	2 891,4	3 020,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN.

Specyfiką polskiego systemu finansowego jest z jednej strony bardzo preferencyjne traktowanie rolnictwa w regulacjach podatkowych, z drugiej zaś – wysoki udział rolnictwa w działowej strukturze podziału środków pomocowych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, porównywalny tylko ze środkami przeznaczanymi na inwestycje w transporcie. Potwierdzają to zamieszczone poniżej dane obrazujące saldo dotacji i podatków dla gospodarstw objętych w 2018 r. próbą FADN. Zwracają uwagę dwa istotne fakty:

- dodatnie saldo dotacji i podatków dla wszystkich typów gospodarstw i wszystkich klas wielkości gospodarstwa;
- bardzo duże zróżnicowanie – pomiędzy typami gospodarstw – relacji salda dotacji i podatków do całkowitych dochodów badanych gospodarstw; od zaledwie 4.8% dla gospodarstw ogrodniczych (prawdopodobnie faktycznie niewymagających większego wsparcia) do 59,3% dla gospodarstw specjalizujących się w hodowli zwierząt trawożernych (głównie owiec i kóz);
- małe zróżnicowanie przeciętnych wielkości salda dla kolejnych klas wielkości gospodarstwa.

Stosunkowo niskie wielkości salda dotacji i podatków dla największych gospodarstw są w pewnej części spowodowane obowiązującym ograniczeniem łącznej wartości dopłat, jaką może otrzymać jedno gospodarstwo. Swoje znaczenie ma też prawdopodobnie koncentracja dotacji inwestycyjnych w większych gospodarstwach.

Tabela 49. Saldo dotacji i podatków w gospodarstwach rolnych w 2018 r.

Typy gospodarstw	0-5 ha	5-10 ha	10-20 ha	20-30 ha	30-50 ha	Powyżej 50 ha	Razem
	zł na 1 ha						
Razem	1 289,6	1 400,8	1 582,5	1 602,2	1 454,2	1 111,1	1 275,5
Uprawy polowe	1 210,3	1 279,5	1 352,7	1 413,7	1 318,1	1 079,9	1 149,1
Uprawy ogrodnicze	1 042,4	1 670,4	1 407,8	-	-	-	1 452,7
Uprawy trwałe	1 219,2	1 261,2	1 305,1	1 210,3	1 372,7	-	1 289,7
Krowy mleczne	-	2 085,9	1 983,0	1 814,4	1 586,8	1 229,5	1 550,9
Zwierzęta trawożerne	-	1 810,5	1 886,5	1 770,6	1 664,6	1 264,7	1 589,2
Trzoda chlewna	2 096,5	709,0	1 599,9	1 442,4	1 402,5	1 192,7	1 313,0
Gospodarstwa mieszane	1 649,1	1 298,1	1 499,8	1 572,3	1 464,0	1 109,2	1 281,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN.

Preferencyjne opodatkowanie rolnictwa dobitnie ilustruje zamieszczona poniżej tabela 50, zawierająca obliczone na podstawie wyników z próby FADN uśrednione relacje łącznej kwoty podatków płaconych przez gospodarstwa rolne do ich całkowitego dochodu. Zamieszczone w tabeli 50 wskaźniki są wielokrotnie niższe od przeciętnej skali opodatkowania w Polsce – jako punkt odniesienia można wskazać, że w 2018 relacja dochodów publicznych do produktu krajowego brutto wynosiła 40,8%, a relacja dochodów publicznych z podatków i składek na rzecz funduszy celowych do PKB – 31,5%.

Tabela 50. Stopa opodatkowania dochodów gospodarstw objętych próbą FADN w 2018 r.

Typy gospodarstw	0-5 ha	5-10 ha	10-20 ha	20-30 ha	30-50 ha	Powyżej 50 ha	Razem
	zł na gospodarstwo						
Razem	0,07	1,83	1,68	1,33	1,29	3,16	2,28
Uprawy polowe	-0,18	1,80	2,53	2,45	2,37	3,79	3,35
Uprawy ogrodnicze	0,16	-0,20	0,01	-	-	-	0,03
Uprawy trwałe	-0,38	0,15	-0,16	-0,03	0,29	-	-0,04
Krowy mleczne	3,33	0,48	0,26	0,29	0,26	1,05	0,54
Zwierzęta trawożerne	-	5,40	3,97	2,62	2,14	4,31	3,35
Trzoda chlewna	-0,37	4,92	-0,06	0,38	0,55	0,98	0,67
Gospodarstwa mieszane	1,53	5,09	3,52	2,28	2,01	3,86	3,28

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN.

Z danych FADN odczytać można również bardzo istotne międzyregionalne zróżnicowanie wielkości przeciętnego gospodarstwa, szczególnie dobrze widoczne dla gospodarstw, w których dominują uprawy polowe, a także w gospodarstwach nastawionych na hodowlę trzody chlewnej i w gospodarstwach o mieszanym profilu produkcji. Regiony FADN zostały skonstruowane w ten sposób, że w dwóch z nich, obejmujących Wielkopolskę i województwa północne i zachodnie, do 1989 r. działało większość dużych państwowych gospodarstw rolnych, natomiast w regionach „Mazowsze i Podlasie” oraz „Małopolska i Pogórze” podstawową formą gospodarki rolnej były – tak przed 1989 rokiem, jak i po tym roku – rozdrobnione gospodarstwa indywidualne.

Tabela 51. Przeciętna powierzchnia gospodarstw według regionów FADN i typów gospodarstw

Typy gospodarstw	Regiony FADN ^a				Ogółem
	Pomorze i Mazury	Wielkopolska i Śląsk	Mazowsze i Podlasie	Małopolska i Pogórze	
ha					
Ogółem	79,74	50,85	27,03	26,58	43,86
Uprawy polowe	113,02	65,58	29,87	37,48	61,72
Uprawy ogrodnicze	-	5,79	8,44	3,71	6,15
Uprawy trwałe	-	13,18	12,89	11,19	12,30
Krowy mleczne	42,64	43,00	29,55	26,61	34,21
Zwierzęta trawożerne	39,90	28,93	24,20	22,95	29,11
Trzoda chlewna	73,26	33,32	33,40	27,72	37,83
Gospodarstwa mieszane	65,80	47,24	26,32	22,29	40,11

^a Pomorze i Mazury – województwa lubuskie, zachodniopomorskie, pomorskie i warmińsko-mazurskie, Wielkopolska i Śląsk – województwa opolskie, dolnośląskie, wielkopolskie i kujawsko-pomorskie, Mazowsze i Podlasie – województwa mazowieckie, podlaskie i lubelskie, Małopolska i Pogórze – województwa małopolskie, śląskie, podkarpackie i świętokrzyskie

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN.

Regiony FADN różnią się nie tylko przeciętną powierzchnią gospodarstw rolnych, ale i ich wydajnością – dobrze ilustruje to tabela 52, w której przedstawiono dane o wielkości dochodów gospodarstw rolnych przypadających na jeden hektar użytków rolnych i na jednostkę zatrudnienia w gospodarstwach rolnych¹³.

Tabela 52. Dochody gospodarstw według regionów FADN i typów gospodarstw w 2018 r.

Typy gospodarstw	Regiony FADN				Ogółem
	Pomorze i Mazury	Wielkopolska i Śląsk	Mazowsze i Podlasie	Małopolska i Pogórze	
zł na hektar					
Ogółem	2 346,6	2 942,7	3 815,7	3 509,9	2 882,4
Uprawy polowe	–	52 077,1	14 675,3	58 264,3	29 536,8
Uprawy ogrodnicze	–	9 016,7	7 269,8	7 526,8	7 487,4
Uprawy trwałe	4 861,1	5 382,8	6 145,4	5 074,2	5 615,5
Krowy mleczne	1 976,7	3 549,3	2 451,9	3 038,4	2 670,3
Zwierzęta trawożerne	6 165,2	5 214,6	5 440,9	8 813,8	5 699,4
Trzoda chlewna	2 576,2	3 186,9	2 900,9	3 392,2	3 019,5
Gospodarstwa mieszane	2 768,3	3 504,2	4 588,4	4 471,1	3 606,3
zł na jednostkę AWU					
Ogółem	125 695,8	105 453,9	60 949,8	75 604,4	94 196,6
Uprawy polowe	–	63 080,9	47 094,8	57 337,0	55 165,0
Uprawy ogrodnicze	–	34 953,1	41 833,6	36 940,8	39 987,7
Uprawy trwałe	101 111,9	107 157,6	92 180,8	64 915,9	94 350,7
Krowy mleczne	48 988,1	61 119,0	33 522,8	41 261,3	45 742,2
Zwierzęta trawożerne	144 300,6	86 442,9	94 158,6	95 437,2	99 442,7
Trzoda chlewna	77 758,0	67 511,6	43 630,2	44 741,4	60 232,1
Gospodarstwa mieszane	105 913,6	86 618,3	64 755,4	60 650,0	79 160,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN.

Podsumowując, analiza wyników badania próby gospodarstw rolnych objętych w Polsce systemem FADN pozwoliła na dokonanie wielu interesujących spostrzeżeń i na dostrzeżenie istotnych problemów dotyczących struktury i kondycji polskiego rolnictwa. Do interpretacji wyników badań FADN trzeba jednak podchodzić z dużą ostrożnością. Trzeba w szczególności pamiętać, że wyłączenie z tzw. pola obserwacji FADN prawie połowy polskich gospodarstw, tworzących przy tym bardzo specyficzną grupę całej populacji, powoduje, że wyników FADN nie można traktować jako reprezentatywnego obrazu całego polskiego rolnictwa.

¹³ W systemie FADN zatrudnienie w gospodarstwach rolnych prezentowane jest w jednostkach AWU, oznaczających ekwiwalent pracy jednej osoby zatrudnione w gospodarstwie na pełny etat i przez cały rok.

4.5. Organizacja instytucjonalnego otoczenia rolnictwa

Publiczne wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich wymaga otoczenia instytucjonalnego – sieci organów i instytucji odpowiedzialnych za działania regulacyjne, kontrolno-nadzorcze i finansowanie przedsięwzięć podejmowanych przez władze publiczne. Sieć tą tworzą zarówno organy administracji rządowej i podległe im jednostki, jak i podmioty o innym statusie, w tym – jednostki samorządu terytorialnego i instytucje spoza sektora finansów publicznych.

W obrębie administracji rządowej zadania związane ze wsparciem rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich realizowane są przez dwa organy centralne podległe bezpośrednio prezesowi Rady Ministrów – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów i Polskie Centrum Akredytacji, a także przez wojewodów i ministrów właściwych do spraw:

- rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, które to funkcje przypisywane są tradycyjnie jednemu ministrowi, któremu podlegają: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Narodowy Instytut Kultury i Dziedzictwa Wsi, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych, Centrum Doradztwa Rolniczego, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Główny Lekarz Weterynarii i Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego¹⁴;
- klimatu, będącego dysponentem Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- rozwoju regionalnego, odpowiedzialnego za działania związane z rozwojem regionalnym i wykorzystaniem środków budżetowych Unii Europejskiej;
- gospodarki, nadzorującego Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości prowadzącą m.in. bazę usług rozwojowych z zakresu ekologii i rolnictwa;
- zdrowia, któremu podlega Główny Inspektor Sanitarny.

Urzędami obsługującymi wymienionych powyżej ministrów są Ministerstwa: Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Funduszy i Polityki Regionalnej, Rozwoju i Technologii, Klimatu i Środowiska oraz Ministerstwo Zdrowia.

¹⁴ Pełny wykaz jednostek nadzorowanych i podległych Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi reguluje obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 lutego 2021 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi lub przez niego nadzorowanych z 12.02.2021 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (M.P. 2021, poz. 203).

Do wojewodów należą m.in. sprawy:

- wsparcia gospodarstw rolnych przy usuwaniu skutków klęsk żywiołowych,
- wypłaty zwrotu części podatku akcyzowego z tytułu zakupu oleju napędowego niezbędnego do produkcji rolnej oraz hodowli bydła,
- odbudowy obiektów zniszczonych lub uszkodzonych przez niekorzystne zjawiska atmosferyczne,
- wypłaty – za pośrednictwem urzędów marszałkowskich – odszkodowań dla rolników za szkody wyrządzone przez zwierzęta dzikie i środków na zapewnienie ochrony przeciwpowodziowej.

Ponadto, zgodnie z ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁵, wojewoda jest zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym m.in. zwierzchnikiem:

- Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa,
- Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej,
- Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych,
- Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) wspiera działania służące rozwojowi rolnictwa i obszarów wiejskich, a nadzór nad nim sprawuje Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Głównym celem ARiMR jest wydatkowanie środków pochodzących z funduszy unijnych oraz krajowych, których beneficjentami są rolnicy, przedsiębiorcy sektora rolno-spożywczego, mieszkańcy wsi i samorządy lokalne. ARiMR jest podmiotem wdrażającym dla większości działań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, a także w Programie Operacyjnym Rybactwo i Morze 2014–2020. ARiMR pełni też funkcji agencji płatniczej dla płatności finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz z Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich. Do zadań ARiMR należy również zarządzanie krajowymi instrumentami wsparcia rolnictwa. ARiMR posiada 16 oddziałów wojewódzkich i 314 oddziały powiatowe.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) przejął w 2017 r. kompetencje zlikwidowanej Agencji Rynku Rolnego (ARR) oraz Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR). KOWR jest główną instytucją wdrażającą – w kraju i za granicą – instrumenty polityki promocji w sektorze rolno-spożywczym. Sprawuje nadzór właścicielski nad 38 spółkami hodowli roślin i zwierząt o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej¹⁶. KOWR jest także zarządcą Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i odpowiada za obrót majątkiem Zasobu.

¹⁵ Dz.U. 2019, poz. 1464 z późn. zm.

¹⁶ Por. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie wykazu jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnnych lub hodowli zwierząt gospodarskich

Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS) sprawuje nadzór nad jakością produktów rolno-spożywczych i środków produkcji na rynku krajowym, ochronę konsumentów i producentów oraz zapewnia dostęp do rzetelnych informacji na temat artykułów rolno-spożywczych poprzez zapobieganie nieuczciwym praktykom rynkowym, ułatwienie wymiany handlowej i promowanie dobrej praktyki produkcyjnej. IJHARS realizuje także inne działania zlecane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych (COBORU) działa w formie agencji wykonawczej. Posiada 49 oddziałów terenowych (16 stacji doświadczalnych oceny odmian i 33 zakłady doświadczalne oceny odmian). Do jego zadań statutowych należy m.in.: prowadzenie krajowego rejestru odmian, działalność badawcza w zakresie odrębności i trwałości odmian, a także prowadzenie – we współpracy z samorządami województw i izbami rolniczymi – doświadczalnictwa odmianowego.

Narodowy Instytut Kultury i Dziedzictwa Wsi (NIKiDW) ma status państwowej instytucji kultury i jest ośrodkiem wchodzącym w skład krajowej sieci bibliotecznej. Instytut powstał z połączenia Centralnej Biblioteki Rolniczej oraz Narodowego Instytutu Kultury i Dziedzictwa Wsi. Do zadań NIKiDW należą gromadzenie i udostępnianie specjalistycznego naukowego zbioru informacji dotyczących wsi i rolnictwa, gospodarki żywnościowej oraz nauk pokrewnych, tworzenie własnych baz danych, systemów informacji, współpraca z muzeami, wspieranie działań naukowo-badawczych, wspieranie tradycyjnej kultury ludowej oraz działalność informacyjna, wydawnicza, dydaktyczna i kulturalna. Źródłem finansowania działalności NIKiDW są głównie dotacje z budżetu państwa.

Centrum Doradztwa Rolniczego (CDR) w Brwinowie podlega bezpośrednio Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. CDR współpracuje z ośrodkami doradztwa rolniczego, instytucjami administracji rządowej i samorządowej, placówkami naukowo-badawczymi oraz innymi organizacjami i instytucjami pracującymi na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa. Zadania CDR obejmują organizację szkoleń i innych form doskonalenia zawodowego dla kadry doradczej, nauczycieli szkół rolniczych, przedstawicieli instytucji rolniczych, samorządów terytorialnych, rolników i mieszkańców obszarów wiejskich. CDR koordynuje działania krajowej sieci na rzecz innowacji w rolnictwie, prowadzi też doradztwo z zakresu korzystania z funduszy pomocowych Unii Europejskiej. CDR posiada oddziały w Krakowie, Poznaniu i Radomiu¹⁷.

o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz.U. 2018, poz. 1525) zmienione Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 września 2021 r. (Dz.U. 2021, poz. 1819).

¹⁷ Źródło: <https://www.cdr.gov.pl/component/contact/category/100-cdr>.

Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN) pełni funkcję służby ochrony roślin. Inspekcja prowadzi działalność kontrolną, diagnostyczną oraz edukacyjną służącą podnoszeniu wiedzy z zakresu ochrony roślin i nasiennictwa.

Główny Lekarz Weterynarii (GIW) jest centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Podlega mu Główny Inspektorat Weterynarii (GIW), którego aktywność obejmuje przede wszystkim działania kontrolne i nadzór nad podmiotami sektora spożywczego, a także opracowanie krajowych programów dotyczących zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, monitorowania chorób odzwierzęcych i zwalczania czynników chorobowych. Regionalnymi organami GIW są inspektoraty powiatowe. Inspektoraty są zobowiązane do podjęcia działań w przypadku zawiadomienia o podejrzeniu wystąpienia choroby zakaźnej dotyczącej hodowli zwierząt gospodarskich, w tym do wydania nakazu lub zakazu podejmowania czynności związanych z produkcją rolną w sytuacji zagrożenia. W Polsce działa obecnie 367 (w tym 16 wojewódzkich inspektoratów weterynarii, 17 zakładów higieny weterynaryjnej, 314 powiatowych inspektoratów weterynaryjnych, 20 granicznych inspektoratów weterynarii)¹⁸.

Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) tworzą nieruchomości rolne pochodzące z majątku zlikwidowanych państwowych gospodarstw rolnych, nieruchomości rolne Państwowego Funduszu Ziemi, a także inne nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, w tym nieruchomości rolne przekazane Skarbowi Państwa na wniosek właścicieli, którzy posiadali ustalone prawo do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników.

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) jest instytucją realizującą odrębny od powszechnego system ubezpieczenia społecznego rolników. Podstawą finansowania zadań ustawowych KRUS są trzy państwowe fundusze celowe: Fundusz Emerytalno-Rentowy (FER) wypłacający świadczenia z ubezpieczenia emerytalno-rentowego, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji (FPiR) i Fundusz Administracyjny (FA). KRUS posiada własny system orzecznictwa lekarskiego, oferuje nieodpłatną rehabilitację leczniczą dla rolników ubezpieczonych i prowadzi działalność prewencyjną mającą na celu zapobieganie wypadkom przy pracy rolniczej.

Z KRUS ściśle związany jest posiadający osobowość prawną **Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników**, uznawany za pozabudżetową część KRUS. Z należnych mu składek Fundusz Składkowy finansuje świadczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, koszty funkcjonowania nadzorującej fundusz Rady Rolników i koszty zarządzania funduszem, finansuje także część kosztów Funduszu Administracyjnego KRUS. Funkcję zarządu Funduszu Składkowego pełni z urzędu prezes KRUS.

¹⁸ Źródło: <https://www.wetgiw.gov.pl/inspekcja-weterynaryjna/jednostki-terenowe>.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) jest głównym ogniwem polskiego systemu finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Fundusz oferuje pożyczki, dotacje oraz inne formy wsparcia bezpośredniego projektów realizowanych m.in. przez JST, przedsiębiorstwa i podmioty publiczne. Działalność NFOŚiGW skierowana do rolników obejmuje m.in.: program „Agroenergia” przewidujący dofinansowanie do przedsięwzięć mających na celu poprawę efektywności energetycznej gospodarstw rolnych, program służący usuwaniu folii i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej, program regeneracji środowiskowej gleb rolnych poprzez wapnowanie oraz program adaptacji sektorów wrażliwych na zmiany klimatu.

Podlegający Ministrowi Zdrowia **Główny Inspektor Sanitarny** sprawuje nadzór nad działaniami mającymi na celu ochronę zdrowia publicznego obywateli RP. Obsługę Głównego Inspektora zapewnia Główny Inspektorat Sanitarny (GIS). Główny Inspektor Sanitarny wydaje zalecenia sanitarne dla różnych gałęzi gospodarki narodowej, w tym także dla rolnictwa. W odniesieniu do sektora rolno-spożywczego zalecenia te dotyczą przede wszystkim wymagań higienicznych w zakresie produkcji żywności, a także zasad znakowania produktów i ich sprzedaży. Terenowymi organami PIS są: w województwie – państwowi wojewódzcy inspektorzy sanitarni, w powiatach – państwowi powiatowi inspektorzy sanitarni, a inspekcję obszarów przejść granicznych, portów lotniczych i morskich oraz jednostek pływających na obszarze wód terytorialnych wykonują państwowi graniczni inspektorzy sanitarni. Organy GIS, oprócz działań inspekcyjnych, świadczą usługi laboratoryjne w Pracowniach Higieny Komunalnej i edukacyjne m.in. w zakresie regionalnego rolnictwa ekologicznego.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta (UOKiK) jest centralnym organem administracji państwowej, którego misją jest działanie na rzecz zwiększania poziomu dobrobytu konsumentów poprzez skuteczną ochronę konkurencji, interesów i praw konsumentów, przy respektowaniu zasad sprawiedliwości proceduralnej w relacjach z przedsiębiorcami¹⁹. Jednym z priorytetów UOKiK jest walka z nieprawidłowościami rynku rolno-spożywczego, z których najbardziej istotne to nieuczciwe wykorzystywanie przewagi kontraktowej przez duże koncerny oraz nieterminowe spłaty należności dla rolników za towary dostarczane dużym firmom skupującym produkty rolne i żywność.

Polskie Centrum Akredytacji (PCA) jest częścią systemu kontroli i certyfikacji rolnictwa ekologicznego w Polsce. Do podstawowych zadań Centrum należy akredytowanie oraz nadzór nad jednostkami oceniającymi zgodność kompetencji,

¹⁹ *Sprawozdanie z działalności Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów za rok 2018*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2019.

jak również profilu działalności kontrolowanych organów, prowadzenie wykazu akredytowanych jednostek, a także działalność edukacyjna związana z procesem akredytacji.

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) realizują politykę wsparcia i stymulacji rozwoju rolnictwa na podległym obszarze, a także wykonują zadania kontrolne (np. w zakresie spełnienia przez rolników obowiązku ubezpieczenia powierzchni upraw rolnych), nadzorcze (związane z gospodarką przestrzenną) i angażują się w politykę scalania gruntów²⁰. Realizacja przez JST inwestycji wspierających rolnictwo jest możliwa głównie dzięki finansowaniu z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. JST wykonują również – jako zadania zlecone – niektóre zadania przypisane wojewodom.

Jednostkami spoza administracji publicznej są **spółki wodne**, których zadaniem jest zaspokajanie potrzeb rolnictwa w zakresie gospodarowania, dostarczania i uzdatniania wody. Ich udziałowcami są głównie rolnicy, którzy posiadają duże powierzchnie gruntów rolnych. Mogą oni współdecydować o realizacji prac melioracyjnych w obrębie ich gospodarstw. Statuty spółek wodnych są zatwierdzane przez starostów. Z chwilą zatwierdzenia statutu spółka wodna otrzymuje osobowość prawną. W ramach działań statutowych spółka wodna zaspokaja potrzeby ludności w wodę (za co ma prawo pobierać wynagrodzenie) i może korzystać z pomocy finansowej z budżetów JST udzielanej w formie dotacji na dofinansowanie działalności bieżącej i realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód i urządzeń wodnych oraz na zakup (lub leasing) nowego sprzętu służącego utrzymaniu urządzeń melioracyjnych w celu ochrony przed skutkami powodzi²¹. W 2018 roku w Polsce istniało 2290 spółek wodnych.

4.6. Rolnictwo ekologiczne

Rolnictwo ekologiczne jest sposobem na prowadzenie gospodarstwa poprzez obniżenie zależności od czynników zewnętrznych, dzięki uaktywnieniu naturalnych, biologicznych mechanizmów produkcyjnych. W tego typu działalności w sposób drastyczny obniża się zużycie środków sztucznie wytworzonych i przetworzonych przemysłowo, nawet wtedy, gdy takie środki są substytutami naturalnych substancji występujących w przyrodzie. Założeniem funkcjonowania tego samowystarczalnego systemu jest naśladowanie procesów zachodzących w naturalnych

²⁰ *Kompetencje i rola jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2015.

²¹ <http://przedsiębiorcarolny.pl/index.php?switch=prawo&itemid=422> [dostęp: 17.04.2020].

ekosystemach – zarówno jeśli chodzi o aspekt jakościowy (rodzaj wprowadzanych do obiegu substancji), jak i ilościowy (poziom intensywności).

Produkcja ekologiczna, definiowana przez rozporządzenie Rady Europejskiej, jest ogólnym systemem zarządzania gospodarstwem i produkcją żywności, łączącym najkorzystniejsze dla środowiska praktyki, wysoki stopień różnorodności biologicznej, ochronę zasobów naturalnych, stosowanie wysokich standardów dotyczących dobrostanu zwierząt i metodę produkcji odpowiadającą wymaganiom niektórych konsumentów preferujących wyroby wytwarzane przy użyciu substancji naturalnych i naturalnych procesów. Ekologiczna metoda produkcji pełni zatem podwójną funkcję społeczną. Z jednej strony dostarcza towarów na specyficzny rynek kształtowany przez popyt na produkty ekologiczne, a z drugiej strony jest działaniem w interesie publicznym, ponieważ przyczynia się do ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i rozwoju obszarów wiejskich²².

Do deklarowanych, ogólnych celów produkcji ekologicznej należą:

- stworzenie zrównoważonego systemu zarządzania rolnictwem, który:
 - a) uwzględnia systemy i cykle przyrody oraz utrzymuje i poprawia zdrowotność gleby, wody, roślin i zwierząt oraz równowagę między nimi;
 - b) przyczynia się do utrzymania wysokiego poziomu różnorodności biologicznej;
 - c) korzysta w odpowiedzialny sposób z energii i zasobów naturalnych, takich jak woda, gleba, materia organiczna i powietrze;
 - d) przestrzega wysokich standardów dotyczących dobrostanu zwierząt, a w szczególności zaspokajają charakterystyczne dla danego gatunku potrzeby behawioralne;
- dążenie do wytwarzania produktów wysokiej jakości;
- dążenie do produkowania szerokiej gamy produktów spożywczych i innych produktów rolnych, zaspokajających zapotrzebowanie klientów na towary produkowane przy wykorzystaniu procesów niestanowiących zagrożenia dla środowiska, zdrowia ludzi, zdrowotności roślin ani dla zdrowia i dobrostanu zwierząt²³.

Za najważniejsze korzyści z prowadzenia gospodarstwa ekologicznego uznaje się:

- prawo posługiwania się znakiem „produkt rolnictwa ekologicznego”;
- możliwość uzyskania wyższych cen ze sprzedaży wyrobów ekologicznych ze względu na ich wyższą jakość;
- dodatkowe dopłaty do użytków rolnych.

²² Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. (Dz. Urz. UE L nr 189 z 20.7.2007 r.).

²³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r., pkt 3 preambuły.

Przytoczone poniżej dane opisujące stan sektora gospodarstw ekologicznych w Polsce pokazują, że istnienie tych korzyści nie jest dla właścicieli i potencjalnych właścicieli gospodarstw ekologicznych oczywiste.

4.6.1. Obowiązki gospodarstw ekologicznych

Rolnictwo ekologiczne regulowane jest przez szereg przepisów zarówno prawa europejskiego, jak i polskiego. Gąszcz przepisów określających zasady prowadzenia gospodarki ekologicznej może zniechęcać podmioty do realizacji tego typu produkcji.

Wymagania stawiane gospodarstwom ekologicznym zawarto w dwóch aktach prawnych:

- ustawie z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym²⁴,
- rozporządzeniu Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającym rozporządzenie (EWG) nr 2092/91²⁵

oraz w dokumentach (zaleceniach) określających zasady dobrej praktyki rolniczej.

Formalne nadanie statusu gospodarstwa ekologicznego wymaga przejścia przez dość skomplikowaną i długotrwałą procedurę, której najważniejszymi etapami są:

- złożenie w jednostce certyfikującej²⁶ *Zgłoszenia podjęcia działalności w zakresie rolnictwa ekologicznego* i zadeklarowanie zamiaru zlecenia certyfikacji gospodarstwa rolnego – złożenie zgłoszenia oznacza, iż od tego momentu rolnik rozpoczął przedstawianie produkcji na ekologiczne metody gospodarowania, rozpoczynając tzw. okres konwersji i zgodnie z rozporządzeniem Rady 834/2007, oraz że udostępnia on swoje gospodarstwo do kontroli;
- wydanie producentowi przez jednostkę certyfikującą zaświadczenia o objęciu gospodarstwa planem kontroli;
- kontrole gospodarstwa przez jednostkę certyfikującą – kontrole przeprowadza się przynajmniej raz do roku, w okresie od maja do września, w terminie uzgodnionym z właścicielem gospodarstwa; po kontroli wystawiany jest certyfikat ważny przez rok – za proces certyfikacji i kontrolę jednostka certyfikująca pobiera opłaty, a uzyskanie statusu gospodarstwa ekologicznego pozwala na wystąpienie z wnioskiem o przyznanie płatności z tytułu realizacji przedsięwzięć ekologicznych.

²⁴ Dz.U. 2020, poz. 1324.

²⁵ Dz. Urz. UE L nr 189 z 20.7.2007, str. 1-23 z późn. zm.

²⁶ Uprawnienia jednostki certyfikującej posiada obecnie 13 instytucji. Ich wykaz dostępny jest na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi – <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/jednostki-certyfikujace>

W przypadku stwierdzenia ryzyka niezgodności prowadzenia gospodarstwa z zasadami produkcji ekologicznej jednostka certyfikująca może przeprowadzić dodatkowe kontrole w 5% gospodarstw będących pod jej kontrolą. Są to kontrole doraźne i nieodpłatne.

Okres konwersji trwa co najmniej dwa lata (trzy lata w przypadku upraw wieloletnich innych niż użytki zielone). Właściwy organ może zdecydować o skróceniu lub przedłużeniu tego okresu. Zasadniczym celem konwersji jest „oczyszczenie” gleby (przez naturalny rozpad) z pozostałości stosowanych wcześniej środków agrochemicznych i ma służyć osiągnięciu równowagi ekologicznej w gospodarstwie.

W produkcji zwierzęcej okres konwersji odnosi się bezpośrednio do zwierząt, które mają być hodowane. Za zwierzęta ekologiczne uznaje się te, które od urodzenia są utrzymywane w gospodarstwach ekologicznych. Wyjątek dotyczy zwierząt znajdujących się już fizycznie w gospodarstwie przystępującym do rolnictwa ekologicznego²⁷: po 24 miesiącach konwersji całego gospodarstwa mogą one (oraz ich produkty) uzyskać status ekologicznych.

Nieco inne zasady dotyczą hodowli drobiu ekologicznego. Ze względu na specyfikę tego typu działalności umożliwia się zakup zwierząt ze źródeł konwencjonalnych na cele produkcji ze znacznie skróconymi okresami konwersji.

4.6.2. Wsparcie dla rolnictwa ekologicznego

Od 1998 r. rolnicy posiadający gospodarstwa ekologiczne i podejmujący starania o przyznanie ich gospodarstwu statusu gospodarstwa ekologicznego mogli otrzymywać z budżetu państwa dotacje do kosztów kontroli gospodarstw ekologicznych.

Od 2004 r. rolnictwo ekologiczne wspierają również dotacje z budżetu państwa na:

- badania dotyczące rolnictwa ekologicznego realizowane przez państwowe instytuty badawcze, uniwersytety i uczelnie rolnicze oraz placówki Polskiej Akademii Nauk – w latach 2004-2015 finansowano rocznie od 12 do 35 tematów badawczych;
- doradztwo rolnicze;
- działania informacyjne i promocyjne zlecane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi i finansowane bezpośrednio z budżetu państwa.

²⁷ Za moment przystąpienia do rolnictwa ekologicznego przyjmuje się złożenie w jednostce certyfikującej *Zgłoszenia podjęcia działalności w zakresie rolnictwa ekologicznego*.

Gospodarstwa ekologiczne mogą również otrzymywać wsparcie finansowe w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 oraz w ramach mechanizmu wspólnej polityki rolnej (WPR) „Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych”. Oczywiście przysługują im też – na ogólnych warunkach – jednolite płatności obszarowe i inne płatności finansowane z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji.

W ramach PROW gospodarstwa ekologiczne mogą otrzymywać dotacje w działaniach:

- „Rolnictwo ekologiczne”,
- „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw”,
- „Transfer wiedzy i działalność informacyjna”,
- „Współpraca”,
- „Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej”,
- „Inwestycje w środki trwałe”,
- „Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich”,
- „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych”,
- „Tworzenie grup i organizacji producentów”.

Środki na realizację mechanizmu wspólnej polityki rolnej (WPR) „Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych” służą współfinansowaniu działań informacyjnych i promocyjnych prowadzonych na terenie państw Unii Europejskiej oraz niektórych państw trzecich. Celem tych działań jest wsparcie kampanii społecznych dostarczających konsumentom wiedzy na temat walorów, specyficznych cech oraz jakości produktów rolno-spożywczych wyprodukowanych na terenie UE, przez co wpływają na wzrost ich sprzedaży. Środki z mechanizmu „Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych” przyznawane są bezpośrednio przez Komisję Europejską.

4.6.3. Rolnictwo ekologiczne w statystyce

Dane statystyczne dotyczące rolnictwa ekologicznego w Polsce pochodzą z raportów o stanie rolnictwa ekologicznego w Polsce przygotowywanych cyklicznie przez Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz danych GUS i Eurostat. Według stanu na 31 grudnia 2020 roku w Polsce działało 18 575 ekologicznych gospodarstw rolnych.

Tabela 53. Gospodarstwa ekologiczne w Polsce w latach 2004-2020

Rok	Gospodarstwa ekologiczne			Powierzchnia ekologicznych gospodarstw rolnych		
	Gospodarstwa rolne		Gospodarstwa przygotowujące do obrotu	Ogółem ha	Gospodarstwa w Polsce = 100 %	Średnio na 1 gospodarstwo ha
	ogółem	w tym: w okresie konwersji				
2004	3 705	2 077	55	82 730	.	22,33
2007	11 870	5 252	206	287 528	.	24,22
2010	20 582	7 681	293	519 068	3,5	25,22
2011	23 449	8 215	270	605 520	4,0	25,82
2012	25 944	7 757	312	661 687	4,4	25,50
2013	26 598	6 726	407	669 969	4,6	25,19
2014	24 829	3 809	484	657 902	4,5	26,50
2015	22 277	2 464	562	580 730	4,0	26,07
2016	22 435	4 747	705	536 579	3,7	23,92
2017	20 257	4 787	795	494 979	3,4	24,43
2018	19 207	4 280	910	484 677	3,3	25,23
2019	18 637	3 284		507 637	3,5	27,24
2020	18 575	2 895		509 291	3,5	27,42

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IJHARS i GUS.

Szczytowym momentem rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce był rok 2013, kiedy to zanotowano największą liczbę gospodarstw ekologicznych oraz powierzchnię gruntów rolnych w ich dyspozycji. W kolejnych latach obserwowano systematyczny spadek liczby gospodarstw ekologicznych. Jeśli chodzi o wielkość powierzchni, to trend spadkowy został powstrzymany, od 2019 r. powierzchnia ekologicznych gospodarstw rolnych rośnie. Jednakże ani w najlepszych dla rolnictwa ekologicznego latach 2011-2014, ani później nie udało się przekroczyć progu 5% powierzchni gruntów rolnych w Polsce. Liczba gospodarstw ekologicznych zmniejszyła się na przestrzeni lat 2013-2020 o ponad 30%, zaś powierzchnia ekologicznych gospodarstw rolnych spadła o prawie jedną czwartą.

Podmioty ekologiczne zajmujące się przygotowaniem produktów rolnictwa ekologicznego do obrotu obejmują przetwórstwo, konfekcjonowanie, handel, a także dodatkowe etykietowanie. Ich liczba w badanym okresie 2004-2018 zwiększyła się ponad szesnastokrotnie – znacznie bardziej niż wzrosła produkcja rolnictwa ekologicznego. Ich liczba dynamicznie rosła nawet wtedy, gdy po roku 2014 liczba gospodarstw ekologicznych i ich powierzchnia zaczęły się już wyraźnie zmniejszać. Prawie 90% gospodarstw ekologicznych zajmuje się wyłącznie produkcją roślinną. Ponad połowa gospodarstw ujętych w statystykach prowadzi produkcję ekologiczną tylko na części posiadanych gruntów rolnych. Można to uznać za specyficzny sposób dywersyfikacji oferty rynkowej tych gospodarstw.

Gospodarstwa ekologiczne są mocno zróżnicowane pod względem powierzchni gruntów. Co prawda ponad połowę łącznej liczby gospodarstw ekologicznych stanowią gospodarstwa o powierzchni do 20 ha, znaczny jest jednak także udział gospodarstw o powierzchni przekraczającej 50 ha. Relatywnie mniej niż w całym rolnictwie jest gospodarstw ekologicznych o powierzchni przekraczającej 100 hektarów.

Tabela 54. Gospodarstwa ekologiczne w latach 2011-2018 według powierzchni użytków rolnych

Powierzchnia	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ogółem	23 449	25 944	26 598	24 829	22 277	22 369	20 257	19 207
do 5 ha	4 947	5 001	5 003	3 624	3 176	4 535	4 073	4 029
5-10 ha	5 673	6 257	6 311	5 785	5 024	4 570	3 999	3 475
10-20 ha	5 572	6 626	6 996	7 006	6 350	5 917	5 288	4 942
20-50 ha	4 010	4 514	4 739	5 028	4 736	4 653	4 439	4 336
50-100 ha	2 150	2 355	2 370	2 228	2 016	1 878	1 754	1 719
powyżej 100 ha	1 097	1 191	1 179	1 158	975	816	704	706

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IJHARS.

Największy udział w strukturze ekologicznych użytków rolnych posiadają uprawy zboża, maleje natomiast udział łąk i pastwisk (naturalna konsekwencja minimalnego udziału produkcji zwierzęcej w produkcji gospodarstw ekologicznych, a także upraw sadowniczych i jagodowych).

Tabela 55. Struktura ekologicznych użytków rolnych w Polsce w latach 2011-2018

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Ogółem = 100							
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Rośliny na paszę	28,5	33,7	35,8	35,8	35,5	32,2	28,6	25,8
Łąki i pastwiska	38,2	35,3	30,2	31,5	27,2	25,6	23,5	20,6
Zboża	18,1	18,6	18,4	16,9	17,5	18,9	23,5	27,6
Uprawy sadownicze i jagodowe (owoce)	11,9	8,9	9,5	8,9	8,0	6,6	5,7	6,2
Rośliny przemysłowe	0,5	0,5	0,7	0,7	1,1	2,5	5,7	7,0
Pozostałe	2,8	3,0	5,4	6,2	10,7	14,2	13,0	12,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IJHARS.

Jeszcze mniejszy niż w przypadku gruntów jest udział gospodarstw ekologicznych w liczebności inwentarza. Jedynie w przypadku kóz i owiec udział sektora ekologicznego można uznać za znaczący, jednak hodowla tych zwierząt ma – w odniesieniu do całej produkcji zwierzęcej rolnictwa – znaczenie wybitnie marginalne.

Tabela 56. Inwentarz ekologiczny w latach 2015-2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
	szt.				Pogłowie zwierząt w Polsce = 100			
Bydło na mięso	9 144	8 433	8 096	7 486	0,3	0,2	0,2	0,2
Krowy mleczne	11 106	11 864	11 377	10 983	0,5	0,5	0,5	0,5
Brojlery	31 885	36 337	38 299	36 078	0,0	0,0	0,0	0,0
Kury noski	139 222	179 764	184 241	279 986	0,3	0,4	0,3	0,5
Świnie	6 309	4 449	3 893	3 221	0,1	0,0	0,0	0,0
Owce	25 754	19 474	19 595	16 243	11,3	8,1	7,5	5,9
Kozy	3 268	3 519	3 147	3 145	4,0	8,0	7,1	7,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IJHARS.

Największa liczba producentów ekologicznych zlokalizowana jest w województwach warmińsko-mazurskim oraz podlaskim. W każdym z tych województw działa ponad trzy tysiące takich podmiotów.

Bardzo skromne są dane umożliwiające ocenę udziału gospodarstw ekologicznych w produkcji globalnej całego rolnictwa. Na podstawie publikowanych informacji udało się jedynie ustalić, że w odniesieniu do dwóch podstawowych produktów – mleka krowiego oraz mięsa udział gospodarstw ekologicznych w produkcji całego rolnictwa w 2018 r. wynosi dla mleka 0,18%, a dla przetwórstwa mięsa – 0,04%.

Produkcja ekologiczna w Polsce od kilku lat przeżywa kryzys. Zmniejsza się liczba producentów oraz areał wykorzystywany do produkcji. Dominują podmioty małe i średnie, duża część gospodarstw prowadzi zarówno produkcję ekologiczną, jak i nieekologiczną.

Podsumowując, rolnictwo ekologiczne w Polsce nie ma wielkiego znaczenia dla zaspokojenia potrzeb żywieniowych naszego społeczeństwa. Rolnictwo ekologiczne stanowi znikomą część całego areału użytków rolnych, co powoduje, iż produkcja żywności ekologicznej stanowi nieznaczącą część żywności dostępnej na rynku. Taką sytuację determinują rozwiązania prawne przyjęte w Polsce. W oficjalnych statystykach ujmowane są jedynie certyfikowane gospodarstwa ekologiczne. Poddanie się certyfikacji powoduje konieczność ponoszenia kosztów oraz przymus poddania się szczegółowej kontroli ze strony jednostek certyfikujących. Można przypuszczać, iż skala gospodarstw prowadzących przyjazną dla środowiska i zrównoważoną produkcję rolniczą jest większa, lecz nie ma możliwości stwierdzenia, jaka to jest wielkość. Zapewne są to jednak niewielkie, często indywidualne gospodarstwa produkujące na potrzeby swoje i bliskiego otoczenia.

Być może ważniejsze dla poprawy jakości żywności w Polsce nie jest wspieranie gospodarstw ekologicznych i ich certyfikacji, ale położenie większego nacisku na

kontrolę produktów i żywności jakości wytwarzanych w gospodarstwach tradycyjnych. Do rozważenia byłoby zaostrzenie norm jakości żywności i wprowadzenie zakazu pewnych metod upraw i hodowli, aby zmniejszyć różnicę pomiędzy tym, co jest dozwolone w przepisach prawnych przy produkcji rolnej a przepisami odnoszącymi się do rolnictwa ekologicznego.

Nawet jeśli państwo będzie intensywnie propagować powstawanie i działanie gospodarstw ekologicznych, to i tak nie spowoduje to znaczącej poprawy jakości żywności jako całości, z uwagi na fakt, że rozmiary tej części sektora będą niewielkie. Zwiększenie udziału gruntów ekologicznych w gruntach ogółem może przyczynić się do wzrostu produkcji ekologicznej, ale przyczyni się do spadku produkcji ogółem, z uwagi na to, że metody produkcji ekologicznej są zdecydowanie mniej wydajne.

Powyższe dylematy udowadniają, iż trudno rozwiązać problem rolnictwa ekologicznego w jednoznaczny sposób. Każde z rozwiązań ma swoje zalety i wady. Na pewno jednak widać, że po dynamicznym wzroście zarówno liczby gospodarstw ekologicznych, jak również wielkości powierzchni ekologicznych użytków rolnych w latach 2004-2013, obecnie od siedmiu lat obserwuje się odchodzenie od tego typu produkcji, co może świadczyć o tym, że tradycyjna forma produkcji jest bardziej opłacalna dla rolników niż ekologiczna.

4.7. Rolnictwo w Polsce na tle innych państw Unii Europejskiej

Jednym z punktów wyjścia do dyskusji na temat efektywności sektora rolnego zarówno od strony wielkości, jak i jakości produkcji jest struktura agrarna. Struktura agrarna ma bezpośrednie przełożenie na preferowane typy produkcji roślinnej i zwierzęcej. Analiza różnic w ilości oraz powierzchni gospodarstw rolnych występujących pomiędzy państwami Unii Europejskiej oparliśmy na dane opublikowane przez Eurostat.

Konieczne jest tutaj jednak zwrócenie uwagi na specyfikę danych prezentowanych przez Eurostat. Zdecydowaną większość danych w zbiorach Eurostatu stanowią dane przekazane przez kraje członkowskie oraz stowarzyszone. Prowadzi to do sytuacji, w których metodologia oraz sposób zbierania danych w poszczególnych krajach są różne. Taką właśnie sytuację mamy w obszarze danych o tematyce rolniczej. W zależności od kraju ustalone są różne limity minimalnej wielkości gospodarstwa bazujące na powierzchni ziemi uprawnej, minimalnej ilości zwierząt hodowlanych lub wielkości produkcji. W przypadku niektórych państw minimalna wielkość

gospodarstwa jest również uzależniona od regionu (np. Francja kontynentalna oraz terytoria zamorskie²⁸).

W Polsce za gospodarstwo rolne uważa się „grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego²⁹”. Jednocześnie w przypadku jednolitej płatności obszarowej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej płatności są przyznawane od 1 hektara. Rozbieżności w metodologii dotyczą jedynie najmniejszych gospodarstw, które nie mają znaczącego wpływu na obraz całego sektora w danym kraju; dlatego też, pomimo pewnych różnic, postanowiliśmy traktować dane jako porównywalne.

Pomiędzy państwami Unii Europejskiej występują ogromne różnice tak pod względem powierzchni rolnej w kraju ogółem, jak i liczby gospodarstw, wielkości przeciętnego gospodarstwa oraz efektywności produkcji sektora rolniczego. Zróżnicowanie to spowodowane jest wieloma czynnikami; do najważniejszych możemy zaliczyć:

- charakter danego państwa i główne typy produkcji,
- uwarunkowania historyczne,
- położenie geograficzne oraz strefę klimatyczną,
- wielkość kraju,
- dostępność obszarów o zastosowaniu rolniczym.

Zdecydowaliśmy się nie wykorzystywać danych prezentowanych przez Eurostat dotyczących zatrudnienia w rolnictwie. Różnice w metodologii są na tyle znaczące, że danych o zatrudnieniu w poszczególnych państwach UE nie można uznać za porównywalne. Prezentowane poniżej dane opisują rok 2017 – pełne dane za lata 2018 i 2019 nie są jeszcze dostępne. Dane dotyczące powierzchni są przedstawione w hektarach.

W większości państw Unii Europejskiej rolnictwo jest istotną gałęzią gospodarki, wykorzystującą znaczną część powierzchni kraju. W ośmiu państwach użytki rolne stanowią ponad połowę powierzchni państwa. Tylko w czterech państwach powierzchnia upraw rolnych stanowi poniżej 20% powierzchni ogółem.

²⁸ Por. opis francuskiej definicji terminu *Farm structure* na stronie internetowej Eurostatu: dostęp online: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/EN/ef_esqrs_fr.htm [13.04.2021].

²⁹ Kodeks cywilny, Dz.U. z 23 kwietnia 1964 roku, poz. 93 z późn. zm.

Tabela 57. Powierzchnia użytków rolnych i gospodarstwa rolne w państwach UE w 2017 r.

Państwo	Powierzchnia użytków rolnych			Liczba gospodarstw		Przeciętna wielkość gospodarstwa	
	ha	powierzchnia ogółem = 100	UE = 100	szt.	UE = 100	ha	UE = 100
Unia Europejska	1 664 772	39,2	100,0	10 282 020	100,0	16,2	100,0
Austria	28 367,0	33,8	1,7	132 500	1,7	21,4	132,2
Belgia	15 594,0	50,3	0,9	36 890	0,9	42,3	261,3
Bułgaria	49 816,0	44,9	3,0	202 720	3,0	24,6	151,9
Chorwacja	15 920,0	18,1	1,0	134 560	1,0	11,8	72,9
Cypr	1 153,0	12,8	0,1	34 940	0,1	3,3	20,4
Czechy	38 604,0	48,9	2,3	26 530	2,3	145,5	898,6
Dania	27 216,0	63,3	1,6	35 050	1,6	77,6	479,3
Estonia	11 660,0	25,9	0,7	16 700	0,7	69,8	431,1
Finlandia	25 047,0	7,4	1,5	49 710	1,5	50,4	311,3
Francja	289 367,0	45,7	17,4	456 520	17,4	63,4	391,6
Grecja	55 580,0	42,1	3,3	684 950	3,3	8,1	50,0
Hiszpania	230 455,0	45,5	13,8	945 020	13,8	24,4	150,7
Irlandia	41 887,0	59,8	2,5	137 560	2,5	30,4	187,8
Litwa	33 149,0	51,0	2,0	150 320	2,0	22,1	136,5
Luksemburg	1 326,0	51,0	0,1	1 970	0,1	67,3	415,7
Łotwa	19 143,0	29,5	1,1	69 930	1,1	27,4	169,2
Malta	141,0	47,0	0,0	9 210	0,0	1,5	9,3
Niderlandy	20 327,0	48,4	1,2	55 680	1,2	36,5	225,4
Niemcy	182 139,0	51,0	10,9	276 120	10,9	66,0	407,6
Polska	155 117,0	49,6	9,3	1 410 000	9,3	11,0	67,9
Portugalia	33 720,0	36,7	2,0	258 900	2,0	13,0	80,3
Rumunia	138 787,0	58,3	8,3	3 422 030	8,3	4,1	25,3
Słowacja	19 791,0	40,4	1,2	25 660	1,2	77,1	476,2
Słowenia	5 624,0	28,1	0,3	69 900	0,3	8,0	49,4
Szwecja	35 440,0	8,1	2,1	62 940	2,1	56,3	347,7
Węgry	55 391,0	59,6	3,3	430 000	3,3	12,9	79,7
Włochy	134 011,0	44,4	8,0	1 145 710	8,0	11,7	72,3

Źródło: dane Eurostatu.

To, co wydaje się kluczowe dla efektywności oraz wydajności produkcji rolniczej, to przeciętna powierzchnia gospodarstwa. Zwiększona koncentracja ziemi uprawnej pozytywnie wpływa na wyniki produkcji i pozwala uzyskać przewagę konkurencyjną na rynku. Pod tym względem Polska jest na jednym z ostatnich miejsc wśród krajów Unii. W dziewięciu państwach przeciętna wielkość gospodarstwa przekracza 50 ha, w Polsce wynosi 11 ha. Jednocześnie ponad 90% ziemi uprawnej w Polsce znajduje się w małych gospodarstwach i trend ten coraz bardziej postępuje w ramach dzielenia gospodarstw. Sama struktura wielkości gospodarstw nie jest jednak jedynym czynnikiem wpływającym na efektywność produkcji rolniczej; równie istotny jest typ produkcji.

Różnice pomiędzy produkcją roślinną i zwierzęcą bazują z jednej strony na niezbędnym areale do właściwej produkcji, a z drugiej strony na zróżnicowanych kosztach obu typów produkcji. Najpopularniejszym sposobem mierzenia efektywności produkcji rolniczej jest wielkości produkcji z jednego hektara wyrażona w jednostce monetarnej. Według danych statystycznych produkcja końcowa z hektara wynosi w Polsce 1654 euro rocznie. Z jednej strony jest to drugi najwyższy wskaźnik wśród krajów Europy środkowej, wschodniej oraz Bałkanów. Z drugiej strony jest to jednocześnie wynik poniżej średniej unijnej, która wynosi 2419 euro rocznie.

Tabela 58. Produkcja końcowa rolnictwa w państwach UE w 2017 r.

Państwo	Powierzchnia terenów rolnych		Produkcja końcowa		Produkcja z ha	
	ha	UE = 100	mln euro	UE = 100	euro	UE = 100
Unia Europejska	166 477 200	100,0	403 369,0	100,0	2 423,0	100,0
Austria	2 836 700	1,7	7 302,6	1,8	2 574,3	106,2
Belgia	1 559 400	0,9	8 385,0	2,1	5 377,1	221,9
Bułgaria	4 981 600	3,0	4 213,1	1,0	845,7	34,9
Chorwacja	1 592 000	1,0	2 203,9	0,5	1 384,3	57,1
Cypr	115 300	0,1	723,4	0,2	6 290,6	259,6
Czechy	3 860 400	2,3	5 085,0	1,3	1 317,2	54,4
Dania	2 721 600	1,6	11 200,3	2,8	4 115,3	169,8
Estonia	1 166 000	0,7	885,9	0,2	759,7	31,4
Finlandia	2 504 700	1,5	4 273,4	1,1	1 706,1	70,4
Francja	28 936 700	17,4	73 152,4	18,1	2 528,0	104,3
Grecja	5 558 000	3,3	11 722,7	2,9	2 109,2	87,1
Hiszpania	23 045 500	13,8	50 640,8	12,6	2 197,4	90,7
Irlandia	4 188 700	2,5	8 476,4	2,1	2 023,6	83,5
Litwa	3 314 900	2,0	3 141,6	0,8	947,7	39,1
Luksemburg	132 600	0,1	429,1	0,1	3 235,9	133,6
Łotwa	1 914 300	1,1	1 407,3	0,3	735,2	30,3
Malta	14 100	0,0	121,8	0,0	8 636,9	356,5
Niderlandy	2 032 700	1,2	28 936,8	7,2	14 235,7	587,5
Niemcy	18 213 900	10,9	56 113,4	13,9	3 080,8	127,1
Polska	15 511 700	9,3	25 655,2	6,4	1 653,9	68,3
Portugalia	3 372 000	2,0	7 639,1	1,9	2 265,4	93,5
Rumunia	13 878 700	8,3	17 180,5	4,3	1 237,9	51,1
Słowacja	1 979 100	1,2	2 390,2	0,6	1 207,7	49,8
Słowenia	562 400	0,3	1 153,0	0,3	2 050,2	84,6
Szwecja	3 544 000	2,1	6 457,0	1,6	1 821,9	75,2
Węgry	5 539 100	3,3	8 394,2	2,1	1 515,4	62,5
Włochy	13 401 100	8,0	56 084,9	13,9	4 185,1	172,7

Źródło: dane Eurostatu.

Nie zaskakuje wysokość produkcji końcowej w Niderlandach, gdzie mimo ponad siedmiokrotnie mniejszych użytków rolnych niż w Polsce, produkcja końcowa jest wyższa o ponad 3 miliardy euro. Spowodowane jest to głównie uprawą kwiatów, które na małej powierzchni przynoszą relatywnie wysokie przychody. Najmniejszą efektywność możemy zaobserwować w państwach bałtyckich oraz Bułgarii. Porównując dane obecne z danymi sprzed kilku i kilkunastu lat, widać stały wzrost produkcji końcowej oraz produkcji z hektara, które przekładają się na stały wzrost efektywności rolnictwa szczególnie w nowych państwach unijnych.

Oprócz danych prezentowanych regularnie przez Eurostat Unia Europejska przeprowadza badanie pod nazwą „Struktura Gospodarstw Rolnych³⁰”. Badania odbywają się co 3-4 lata w formie ankietowej na wyselekcjonowanej próbie badawczej oraz raz na 10 lat w formie spisu rolnego. Ostatni pełny spis rolny odbył się w Polsce w 2010 r., wyniki badań z lat 2013 i 2016 były oparte na danych szacunkowych. W 2020 r. został w Polsce przeprowadzony spis rolny, który będzie podstawą opracowania nowych wyników. Jak dotąd, dostępne są tylko wstępne i co do zakresu bardzo ograniczone informacje o wynikach tego spisu³¹.

Charakter szacunkowy mają również – najbardziej aktualne obecnie – dane z 2016 r. o rolnictwie w pozostałych państwach Unii Europejskiej, oprócz Belgii, Luksemburga oraz Niderlandów. Pomimo tego, są one warte wykorzystania ze względu na znacznie szerszy zakres tematyczny, a także wyodrębnienie segmentów produkcji rolniczej.

Podstawowa typologia unijna bazuje na podziale produkcji na osiem różnych kategorii upraw (TF8):

- uprawy polowe,
- ogrodnictwo,
- winnice,
- uprawy stałe (wieloletnie),
- hodowla bydła mlecznego,
- hodowla bydła na mięso,
- pozostała produkcja zwierzęca (głównie drobiu i wieprzowiny),
- uprawy i produkcja mieszana.

Ponadto dane z badania przedstawiają podział ziemi uprawnej wykorzystywanej przez każdy z ośmiu typów upraw, a także produkcję końcową (SO – *Standard Output*)

³⁰ *Farm Structure Survey*.

³¹ *Informacja o wstępnych wynikach Powszechnego Spisu Rolnego 2020*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2021, dostęp online: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2020/informacja-o-wstepnych-wynikach-powszechnego-spisu-rolnego-2020-webinarium-godz-1200,1,1.html> [8.04.2021].

każdego z typów produkcji. Uśrednione wyniki dla całej Unii Europejskiej³² pokazują, że najwyższą produkcję końcową, w przeliczeniu na jeden hektar, dają uprawy ogrodnicze oraz pozostała produkcja zwierzęca – ponad 20000 euro w całej populacji oraz odpowiednio 12600 i 10900 euro w Polsce. Najniższa produkcja końcowa z jednego hektara występuje przy uprawach polowych – 1250 euro dla Unii i 1000 euro dla Polski. Jednocześnie uprawy polowe są podstawowym kierunkiem wykorzystania ziemi uprawnej w Europie – ponad 47%; w Polsce wskaźnik ten wynosi 55%.

Opisaną sytuacją najlepiej oddaje poniższa tabela, pokazująca dominujące kierunki rozwoju rolnictwa w ujęciu kategorii upraw, pod względem ilości producentów w danym kraju, wykorzystywanej powierzchni oraz produkcji końcowej.

Tabela 59. Dominujące typy gospodarstw rolnych w państwach UE w 2018 r.

Państwo	Kryterium wyboru		
	Liczba gospodarstw	Wykorzystanie powierzchni	Produkcja końcowa
Austria	Uprawy polowe	Uprawy polowe	Produkcja mleczna
Belgia	Uprawy polowe	Bydło	Pozostała produkcja zwierzęca
Bułgaria	Uprawy polowe	Uprawy polowe	Uprawy polowe
Chorwacja	Produkcja mieszana	Uprawy polowe	Uprawy polowe
Cypr	Uprawy stałe	Uprawy polowe	Pozostała produkcja zwierzęca
Czechy	Uprawy polowe	Produkcja mieszana	Produkcja mieszana
Dania	Uprawy polowe	Uprawy polowe	Pozostała produkcja zwierzęca
Estonia	Uprawy polowe	Uprawy polowe	Produkcja mleczna
Finlandia	Uprawy polowe	Uprawy polowe	Produkcja mleczna
Francja	Uprawy polowe	Uprawy polowe	Uprawy polowe
Grecja	Produkcja mieszana	Uprawy polowe	Uprawy stałe
Hiszpania	Uprawy stałe	Uprawy polowe	Pozostała produkcja zwierzęca
Irlandia	Bydło	Bydło	Produkcja mleczna
Litwa	Uprawy polowe	Uprawy polowe	Uprawy polowe
Luksemburg	Bydło	Produkcja mleczna	Produkcja mleczna
Łotwa	Uprawy polowe	Uprawy polowe	Uprawy polowe
Malta	Uprawy polowe	Uprawy polowe	Ogrodnictwo
Niderlandy	Produkcja mleczna	Produkcja mleczna	Ogrodnictwo
Niemcy	Uprawy polowe	Uprawy polowe	Produkcja mleczna
Polska	Uprawy polowe	Uprawy polowe	Uprawy polowe
Portugalia	Uprawy stałe	Bydło	Produkcja mleczna
Rumunia	Uprawy polowe	Uprawy polowe	Uprawy polowe
Słowacja	Uprawy polowe	Uprawy polowe	Uprawy polowe
Słowenia	Uprawy polowe	Bydło	Produkcja mleczna
Szwecja	Uprawy polowe	Uprawy polowe	Produkcja mleczna
Węgry	Uprawy polowe	Uprawy polowe	Uprawy polowe
Włochy	Uprawy polowe	Uprawy polowe	Uprawy polowe

Źródło: <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardFarmEconomyFocus/DashboardFarmEconomyFocus.html> [dostęp: 8.04.2021].

³² Na potrzeby tego opracowania z wyników usunięto Wielką Brytanię.

Uprawy polowe są dominującą formą działalności rolniczej w 20 spośród 27 państw Unii Europejskiej, jednak przekładają się na najwyższą produkcję końcową jedynie w 10 państwach. Niezależnie od wpływu typów produkcji na kondycję krajowego rolnictwa, kluczową kwestią jest struktura agrarna i wynikające z niej rozdrobnienie produkcji. Szczególnie wyraźnie widać to w kategorii upraw polowych w Polsce – mamy trzeci najniższy uśredniony przychód gospodarstwa wśród państw Unii Europejskiej. W pozostałych typach upraw i produkcji, wyniki polskich gospodarstw są znacznie poniżej średniej europejskiej.

Tabela 60. Średnia produkcja końcowa gospodarstw rolnych według typów gospodarstw i państw UE w 2016 r.

Państwo	Typy gospodarstw							
	Uprawy polowe	Ogrodnictwo	Winnice	Uprawy stałe	Hodowla bydła mlecznego	Hodowla bydła na mięso	Pozostała produkcja zwierzęca	Uprawy/produkcja mieszana
tys. euro								
Austria	30,0	165,0	54,1	63,3	68,1	18,8	183,9	54,6
Belgia	89,0	444,2	–	346,3	302,4	135,2	582,5	256,1
Bułgaria	44,8	13,5	3,4	4,8	12,0	6,0	52,1	5,9
Chorwacja	15,6	28,5	8,4	3,7	47,5	27,1	29,6	9,8
Cypr	19,0	53,2	2,5	3,3	700,0	69,6	84,5	6,9
Czechy	178,0	184,3	58,7	37,1	532,0	32,3	1 641,1	389,5
Dania	99,8	1 025,0	–	75,4	835,0	40,9	1 739,1	178,9
Estonia	30,3	51,0	–	13,8	317,8	21,9	341,6	45,4
Finlandia	24,7	262,5	–	58,5	164,8	60,6	427,5	98,8
Francja	110,3	173,3	180,7	100,7	197,7	57,5	399,6	172,0
Grecja	12,6	46,0	14,6	5,7	86,3	23,2	109,8	11,5
Hiszpania	27,5	123,7	23,9	14,0	162,5	54,4	453,2	49,3
Irlandia	36,5	–	–	–	175,6	21,0	638,0	77,6
Litwa	17,0	9,9	–	3,9	16,5	8,8	106,1	12,4
Luksemburg	58,1	–	58,4	49,5	330,5	143,9	530,8	149,8
Łotwa	17,0	30,3	–	1,5	27,1	8,1	27,4	15,0
Malta	2,1	19,9	3,1	2,5	236,3	6,9	40,2	11,0
Niderlandy	169,5	929,0	–	291,4	423,8	114,7	963,5	422,7
Niemcy	123,7	507,6	88,4	163,7	239,4	56,0	528,1	254,6
Polska	9,5	72,1	–	15,5	40,0	15,5	140,2	17,7
Portugalia	16,8	48,3	9,5	11,7	136,5	22,2	128,1	7,9
Rumunia	3,9	8,5	1,4	3,1	6,4	7,6	1,9	2,9
Słowacja	62,8	548,5	35,8	27,8	102,8	27,9	412,3	105,2
Słowenia	8,7	62,8	21,1	13,8	50,9	9,9	228,7	13,1
Węgry	21,1	26,6	3,5	5,6	123,9	7,5	12,1	16,7
Włochy	27,8	204,7	56,7	14,1	172,3	78,3	1 227,7	76,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników Farm Structure Survey 2016.

W tym miejscu trzeba jednak przypomnieć o jeszcze jednej zależności. Zwiększenie efektywności produkcji rolniczej może być powiązane z ciągłym unowocześnianiem rolnictwa, ale może być też spowodowane działaniami, które w efekcie obniżają jakość końcowego produktu. Statystyka krajowa oraz unijna nie wspomina nic o jakości produkowanej żywności w kontekście rolnictwa i nie ma możliwości porównania jakości obecnej produkcji do tej sprzed kilkunastu lat i odniesienia takiego wskaźnika do efektywności.

W Polsce oraz Rumunii, a także w mniejszym stopniu we Włoszech, widać relatywnie niską produkcję końcową na pojedyncze gospodarstwo – wynika to bezpośrednio z liczby gospodarstw – 3,4 mln w Rumunii, 1,4 mln w Polsce oraz 1,1 mln we Włoszech. Dla porównania produkcja końcowa we Włoszech jest bardzo zbliżona do tej w Niemczech, gdzie funkcjonuje pięć razy mniej znacznie większych gospodarstw.

Struktura agrarna w Polsce wymaga poprawy. Najłatwiejszym sposobem byłaby konsolidacja gospodarstw lub współpraca rolników w ramach lokalnych zrzeszeń albo spółdzielni. W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich funkcjonuje działanie pod nazwą „Tworzenie grup producentów i organizacji producentów”, jednakże sposób kwalifikacji do programu jest utrudniony, a jego możliwości są mocno ograniczone.

Łańcuchy dostaw i jakość żywności

Państwowy monopol w zakresie skupu produktów rolnych został prawnie zniesiony w Polsce dnia 1 stycznia 1989 r. Usunięte zostały wtedy bariery prawne blokujące funkcjonowanie wolnego rynku w gospodarce żywnościowej, by w kolejnym etapie od 1 sierpnia 1989 r. wprowadzić system cen umownych za produkty rolne.

Strategicznym dla każdej gospodarki krajowej podsystemem, jest system wytwarzania żywności. Jest on również jednym z najbardziej złożonych systemów, gdyż jest związany bezpośrednio i pośrednio z produkcją oraz dystrybucją żywności. Drogę, jaką od producenta, poprzez kolejne ogniwa agrobiznesu, aż do ostatecznego konsumenta, pokonują produkty żywnościowe, określa się mianem łańcucha dostaw¹. Łańcuch dostaw w rolnictwie można zdefiniować jako „współdziałających w różnych obszarach funkcjonalnych producentów rolnych, firmy pośredniczące (handlowe), przedsiębiorstwa przetwórcze, produkcyjne, usługowe oraz ich klientów, między którymi przepływają strumienie produktów rolno-żywnościowych, informacji i środków finansowych”². W Polsce zależności panujące pomiędzy poszczególnymi szczeblami łańcucha dostaw, zarówno w dół, jak i w górę, mają charakter bardziej przypominający konkurencję niż kooperację³. Negocjacje między kupującymi i sprzedającymi prowadzone są głównie w sposób niejawny, rynek jest mało przejrzysty i brak jest rynkowych narzędzi stabilizacji cen⁴.

Łańcuch dostaw żywności łączy trzy ważne sektory gospodarki, tzn. rolnictwo, przetwórstwo spożywcze oraz dystrybucję, charakteryzuje się szeroką gamą

¹ J. Gołębiowski, *Efektywność systemów marketingowych w gospodarce żywnościowej*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2010.

² S. Jarzębowski, B. Klepacki, *Łańcuchy dostaw w gospodarce żywnościowej*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2013, nr 103, s. 107-117.

³ W. Guba, E. Majewski, *Priorities for Eastern EU Agriculture from an income stabilization point of view*, [w:] E. Berg, R. Huirne, E. Majewski, M. Meuwissen (red.), *Income Stabilization in A Changing Agricultural World*, Wydawnictwo Wieś Jutra, Warszawa 2008.

⁴ J. Seremak-Bulge, M. Jerzak, *Rozwój systemu rynkowego*, [w:] J. Seremak-Bulge i in., *Ewolucja rynku zbożowego i jej wpływ na proces transmisji cen*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2006.

różnorodnych podmiotów wchodzących w jego skład, realizowane są w nim różnorodne czynności, które składają się na procesy gospodarcze⁵. Obejmuje on między innymi producentów, dostawców, firmy transportowe, magazyny, sprzedawców hurtowych i detalicznych, organizacje usługowe oraz konsumentów⁶. W literaturze znaleźć można również inne systematyki uwzględniające np.: producentów rolnych, skup artykułów rolnych, przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego, hurt wtórny, handel detaliczny, finalnych nabywców oraz instytucje wspomagające.

Liczba szczebli i inne cechy charakteryzujące łańcuch dostaw zależą w dużej mierze od cyklu życia konkretnego produktu rolnego. Początek łańcucha stanowi najczęściej zebranie surowca i jego przetworzenie, natomiast jego koniec obejmuje sprzedaż ostatecznemu konsumentowi, czy też utylizację. Na początku łańcucha znajdują się producenci pasz i produktów pierwotnych, następnie możemy wskazać wytwórców żywności, operatorów transportu i magazynowania oraz ich podwykonawców, by w ostatnim etapie przejść do sfery detalicznego zbytu produktów i usług żywieniowych, biorąc również pod uwagę inne podmioty: producentów maszyn, urządzeń, opakowań, środków czystości, składników i substancji dodatkowych.

Elementem łączącym producentów i ostatecznych konsumentów produktów rolniczych jest tzw. handlowa obsługa rolnictwa – odpowiedzialna za zaopatrzenie w środki produkcji oraz skup produktów rolniczych i ich dalszy obrót. Skup może być realizowany na dwa sposoby:

- wolnorynkowy – realizowany najczęściej od przypadkowych dostawców, skupu dokonują pośrednicy, kupujący surowce od producentów, by następnie z zyskiem sprzedać je zakładom przetwórczym;
- od stałych dostawców – strony transakcji wiążą się okresowymi kontraktami na dostawę - zakup produktów rolniczych.

Analiza łańcucha dostaw w rolnictwie wymaga zdefiniowania zarówno jego struktury, jak i tworzących go komponentów. Zgodnie z przyjętą definicją łańcuch dostaw w rolnictwie obejmuje:

- producentów, czyli gospodarstwa rolne nastawione na produkcję towarową⁷;
- instytucje pośredniczące;

⁵ J. Witkowski, *Zarządzanie łańcuchem dostaw: koncepcje, procedury, doświadczenia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010, s. 111.

⁶ J. Gołębiowski, *Systemy marketingowe produktów żywnościowych – aspekty teoretyczne*, [w:] J. Gołębiowski (red.), *Systemy marketingowe produktów roślinnych – aspekty organizacyjne i instytucjonalne*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2007.

⁷ Pozostałe gospodarstwa rolne z perspektywy rozpatrywanego zagadnienia nie mają istotnego znaczenia.

- ostatecznych odbiorców, wśród których wyróżniamy:
 - 1) przemysł przetwórczy,
 - 2) podmioty handlu detalicznego prowadzące sprzedaż artykułów rolnych,
 - 3) indywidualnych konsumentów.

Do wskazanych wyżej instytucji pośredniczących zaliczamy trzy typy podmiotów:

- przedsiębiorstwa skupu, kupujące produkty rolne od producentów i sprzedające je innym odbiorcom;
- rolno-spożywcze rynki hurtowe;
- giełdy towarowe, stanowiące zespół osób, urządzeń i środków technicznych zapewniających wszystkim uczestnikom obrotu jednakowe warunki zawierania transakcji giełdowych oraz jednakowy dostęp w tym samym czasie do informacji rynkowych, a w szczególności do informacji o kursach i cenach towarów giełdowych oraz o obrotach towarami giełdowymi⁸.

5.1. Łańcuchy dostaw dla wybranych rynków rolniczych

Sposób, w jaki zbudowany jest łańcuch dostaw poszczególnych wyrobów rolniczych, jego długość, ilość występujących ogniw, czy też powiązania między nimi, zależy od bardzo wielu specyficznych dla danego produktu czynników. Aby przybliżyć wygląd łańcuchów dostaw produktów dla różnych wyrobów rolniczych i aby możliwe było zaobserwowanie różnic i podobieństw pomiędzy poszczególnymi łańcuchami, krótko scharakteryzujemy wybrane łańcuchy dostaw produktów rolniczych.

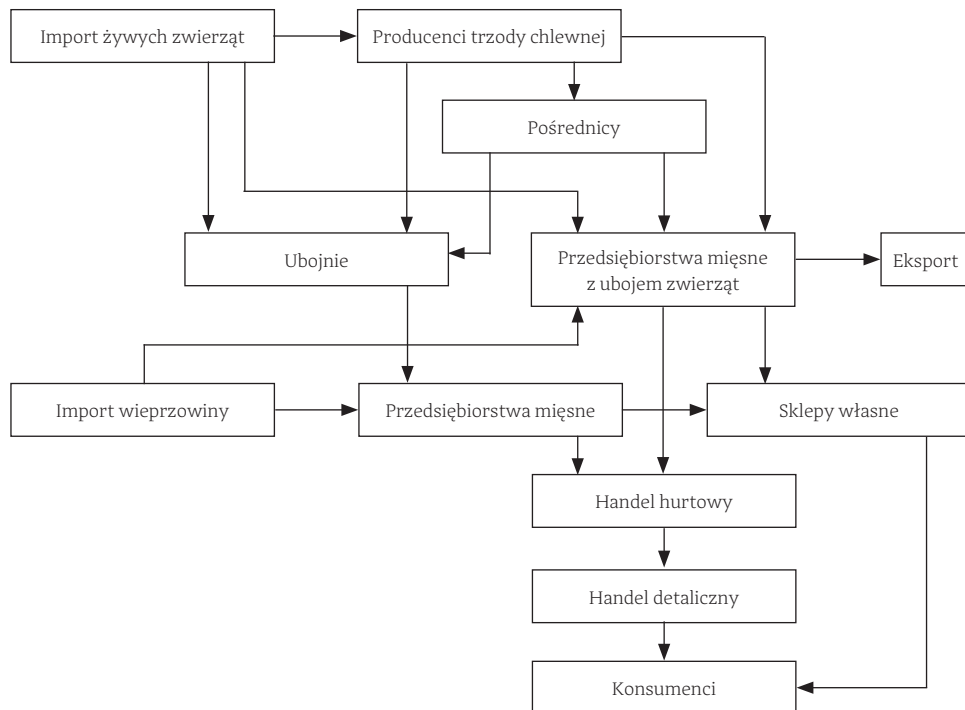
Produkcja wieprzowiny w Polsce ma długie tradycje, co widać w pozycji, jaką zajmuje nasz kraj pod względem ilości wyprodukowanego żywca wieprzowego w UE. Jednak na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat Polska przekształciła się z eksportera netto wieprzowiny w importera.

Wysokiego popytu wewnętrznego nie są w stanie zaspokoić rodzimi producenci. Nie sprostali oni silnej konkurencji cenowej ze strony kilkunasto- czy wręcz kilkudziesięciokrotnie większym podmiotom działającym za granicą. Pogłowie świń w Polsce zwiększyło się z ok. 10,6 mln sztuk w 2015 r. do ok. 11,7 mln sztuk na koniec 2020 r. Kilka lat temu Polska była eksporterem tego mięsa, obecnie jesteśmy jednym z pięciu największych importerów w UE. Około 7 mln sztuk sprowadzone

⁸ Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych, Dz.U. 2019, poz. 312.

zostało do Polski zwłaszcza z Holandii, Niemiec i Belgii. Import wieprzowiny i świń żywych przewyższył w 2020 r. eksport o ponad 1,2 mld złotych, który to deficyt i tak był mniejszy o ok. 40% od tego zanotowanego w 2019 r.⁹

Rysunek 6. Łańcuch dostaw wieprzowiny w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie: E.J. Szymańska, P. Bórawski, I. Żuchowski, *Łańcuchy dostaw żywności na wybranych rynkach*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2018, s. 48.

Pierwszym szczeblem w łańcuchu dostaw wieprzowiny są producenci trzody chlewnej. Ich obecna liczba, około 250 tys., jest o połowę mniejsza niż w 2010 r. oraz o ok. 70% mniejsza niż w roku 2002. Spadek liczby producentów trzody chlewnej przede wszystkim dotknął najmniejszych gospodarstw posiadających od jednej do dziewięciu sztuk trzody. Ważnym elementem pierwszego szczebla w łańcuchu dostaw wieprzowiny stanowią funkcjonujących około 300 grup producenckich, zrzeszających przede wszystkim mniejszych dostawców.

Kolejnym szczeblem łańcucha dostaw są ubojnie lub przedsiębiorstwa mięsne z ubojem zwierząt. Surowiec trafia tam bezpośrednio od producentów, z importu, punktów skupu bądź od pośredników. Wybór sposobu zaopatrzenia zależy od wielu czynników, m.in.: wielkości produkcji, dostępnych źródeł, położenia względem

⁹ Pogłowie świń według stanu w grudniu 2020 r., GUS, Warszawa 2021.

rynków zaopatrzenia. W Polsce działa ok. trzech tysięcy ubojni, rzeźni, zakładów mielenia mięsa, zakładów produkcji produktów mięsnych oraz zakładów mechanicznego odkostniania mięsa. Podmioty te w znaczącej większości są własnością osób fizycznych i zatrudniają do dziewięciu pracowników.

Źródłem dostaw ok. 25% surowca dla tych podmiotów są rolnicy indywidualni, nieco mniejszy udział mają inne przedsiębiorstwa krajowe, niecałe 15% to odbiór własnymi środkami transportu od dostawców, mniej niż 10% dostaw – pośrednicy. Grupy producenckie oraz własne punkty skupu żywca dostarczały po mniej niż 8% surowca. Pozostałe źródła (własna produkcja na fermach, import, skup obwoźny) miały udział w obrocie mniejszy niż 5%¹⁰.

Zasadą działania rynku wieprzowiny jest, że duże przedsiębiorstwa nie mogąc sobie pozwolić na przerwę w dostawie surowca, kontraktują zakup z dużymi producentami, mniejsze zaś zakłady wykorzystują nadarżające się okazje i korzystają z szerszego wachlarza dostawców.

Dystrybucja mięsa i przetworów mięsnych do odbiorców odbywa się różnymi kanałami – przez ogniwa pośrednie lub przez bezpośrednie dostawy do sklepów, sieci supermarketów, hipermarketów oraz dyskontów. Struktura dystrybucji opiera się – kolejno według ważności – na własnych sklepach, dostawach do małych sklepów detalicznych, sprzedaży do hurtowni, obejmując handel obwoźny i detaliczny, sprzedaż do zakładów mięsnych, sprzedaż do sieci detalicznych, eksport oraz dostawy dla sektora HoReCa, czyli dla hoteli, restauracji i firm cateringowych.

Pod względem produkcji drobiu rok 2020 był w Unii Europejskiej rekordowy. Osiągnęła ona 13,6 mln ton, o ok. 2,3% więcej niż w 2019 r. Dwie trzecie produkcji drobiu w UE pochodziło od pięciu największych dostawców: Polski (19,8%), Hiszpanii (12,6%), Francji (12,3%), Niemiec (11,9%) i Włoch (10,2%)¹¹. Poziom produkcji drobiu w 2020 r. zwiększył się w Polsce (4%), Niemczech (1,8%), Włoszech (1,7%) oraz Hiszpanii (0,2%), spadł natomiast we Francji (-1,3%). Od roku 2004 produkcja drobiu w UE wzrosła o ok. 45%¹².

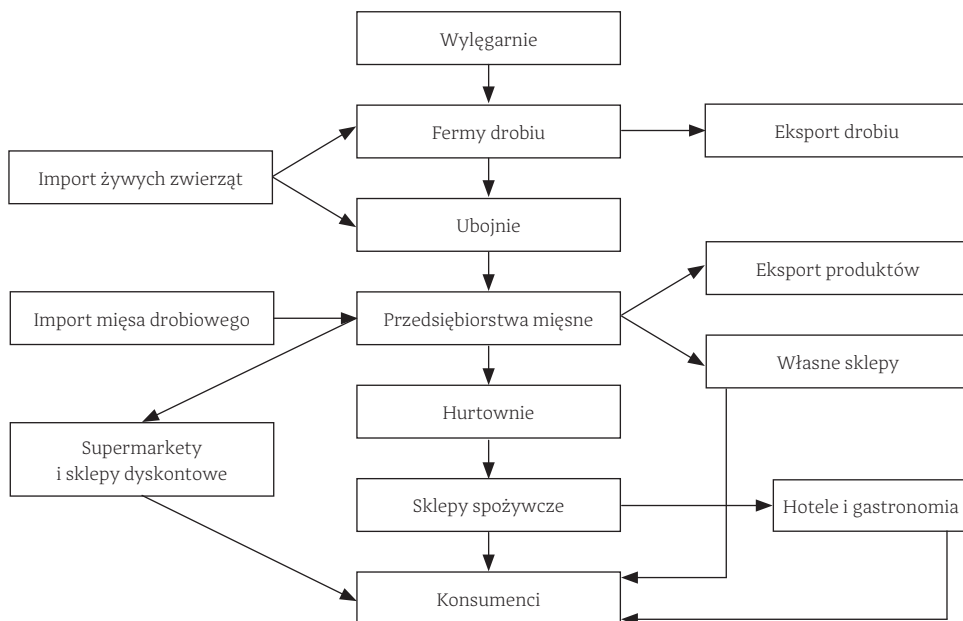
Produkcja drobiu w Polsce wzrosła w ostatnich pięciu latach o ok. 30% – przede wszystkim dzięki rosnącemu popytowi na te wyroby w UE. Polscy producenci są bardzo atrakcyjni cenowo, korzystne są też proporcje cen drobiu do cen innych rodzajów mięsa (w szczególności wieprzowiny). Istotną rolę odgrywa także eksport mięsa do Chin i Hongkongu. Łańcuch dostaw mięsa drobiowego jest relatywnie krótki, a pośrednictwo odgrywa niewielką rolę.

¹⁰ E.J. Szymańska, P. Bórawski, I. Żuchowski, *Łańcuchy dostaw żywności na wybranych rynkach*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2018, s. 52.

¹¹ *Agriculture, forestry and fishery statistics – 2019 edition*, European Union (Eurostat), Luxembourg, s. 56.

¹² Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Agricultural_production_-_livestock_and_meat#Poultrymeat [dostęp: 21.12.2021].

Rysunek 7. Łańcuch dostaw mięsa drobiowego w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie: E.J. Szymańska, P. Bórawski, I. Żuchowski, dz. cyt., s. 63.

W Polsce dominują duże wylęgarnie, liczące ponad 10 tys. sztuk. Producenci drobiu zrzeszają się w grupy producenckie, które zajmują się przede wszystkim pomocą w znalezieniu kontrahentów, by w ten sposób zwiększyć swoją siłę przetargową.

Na terenie Polski działa nieco ponad 100 przedsiębiorstw drobiarskich. Większość z nich to podmioty małe i średnie, jednak połowa produkcji pochodzi z dużych przedsiębiorstw. Widoczne są tendencje do konsolidowania się mniejszych firm z tego sektora. Dla trzech czwartych producentów drobiu jedynym odbiorcą były zakłady drobiarskie. Duże ubojnie podejmują współpracę z farmami żywca drobiowego, które stanowią ich zaplecze surowcowe.

Sprzedaż detaliczna odbywa się za pośrednictwem sieci handlowych, hurtowni oraz własnych sklepów. Rozwój sieci własnej dystrybucji był spowodowany przede wszystkim tym, iż rynek detaliczny charakteryzują cechy rynku konsumenta. Zwłaszcza duże sieci handlowe są w stanie narzucać producentom poziom cen oraz mogą obciążać ich różnego rodzaju dodatkowymi opłatami jak opłaty półkowe czy partycypacja w kosztach promocji.

Unia Europejska to drugi co do wielkości gracz na światowym rynku wołowiny. Więcej mięsa wołowego od krajów wspólnoty dostarcza tylko Brazylia. Na rynku UE w 2020 roku najwięksi producenci wołowiny to Francja z udziałem 21,2%,

następnie są Niemcy 17,8% oraz Włochy 11,1. Polska zajmuje w tym zestawieniu piąte miejsce z udziałem 9,4%¹³. W Polsce hodowla bydła jest przede wszystkim ukierunkowana na produkcję mleka. Szacuje się, iż krowy stanowią 38,1% pogłównia bydła, z czego ok. 90% to krowy mleczne.

Łańcuch dostaw w przypadku mięsa wołowego w Polsce jest mało skomplikowany. Poszczególne ogniwa zostały zaprezentowane na poniższym rysunku.

Rysunek 8. Łańcuch dostaw wołowiny



Źródło: opracowanie własne na podstawie: E.J. Szymańska, P. Bórawski, I. Żuchowski, dz. cyt., s. 71.

Produkcją gotowych pasz dla zwierząt gospodarskich w Polsce zajmuje się kilkadziesiąt podmiotów, z których duża część to podmioty należące do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Większość z tych przedsiębiorstw to mikro-podmioty. Produkcja pasz dla bydła stanowiła ok. 10% całej produkcji.

Produkcją mięsa wołowego zajmuje się w Polsce około tysiąca gospodarstw. Produkcja żywca wołowego jest skoncentrowana w kilku województwach – głównie w wielkopolskim, mazowieckim i łódzkim. Polski rynek wołowiny jest w dużym stopniu uzależniony od sytuacji na świecie, ponieważ około 80% jego produkcji jest kierowana poza granice kraju. Eksportujemy głównie mięso w postaci schłodzonej oraz mrożonej. Rok 2019 z uwagi na suszę mocno doświadczył unijnych producentów wołowiny. Niska jakość pastwisk spowodowała spadek pogłównia unijnego bydła i zmniejszenie wielkości produkcji wołowiny. W 2020 r. w UE wyprodukowano niecałe 7 mln ton mięsa wołowego (spadek o -1,2% w porównaniu z 2019 r.).

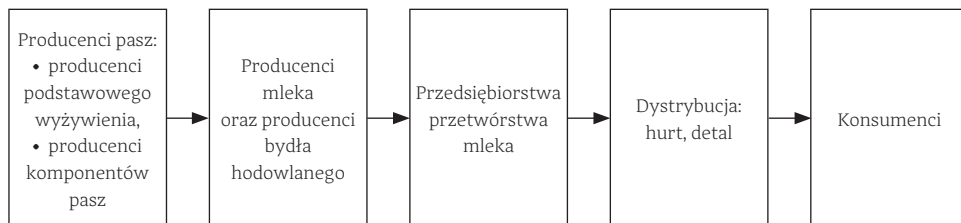
Największymi graczami na rynku produkcji mleka w UE są Niemcy, Francja i Niderlandy. Polska zajmuje czwarte miejsce z udziałem w produkcji UE w 2019 r. na poziomie 8,5%. W 2020 r. w Polsce wyprodukowano ok. 14,4 mld litrów mleka. Wielkość produkcji oraz skupu mleka w Polsce wykazuje stały wzrost. W latach 2012-2020 produkcja mleka zwiększyła się o ponad 17%.

Łańcuch dostaw mleka, z uwagi na jego specyficzne własności fizyczne, wymaga bardzo sprawnego i skoordynowanego działania. Jednym z najważniejszych czynników warunkujących odpowiednią jakość mleka, jest jego przechowywanie i transport, które muszą zapewniać surowcowi odpowiednią temperaturę zapobiegającą rozwojowi drobnoustrojów. Najczęściej mleko w gospodarstwach przechowywane

¹³ *Agriculture, forestry and fishery statistics – 2020 edition*, dz. cyt., s. 54.

jest w zbiornikach, skąd odbierane jest co drugi dzień specjalnymi samochodami cysternami. Samochody transportują surowiec do zakładów przetwórczych. Mleko i produkty mleczarskie są produktami najczęściej szybko psującymi się, są trudne do magazynowania oraz nie nadają się do długotrwałego przechowywania.

Rysunek 9. Łańcuch dostaw na rynku mleka



Źródło: opracowanie własne na podstawie: E.J. Szymańska, P. Bórawski, I. Żuchowski, dz. cyt., s. 96.

W łańcuchu dostaw mleka należy wyróżnić producentów pasz dla bydła, którzy uzależnieni są od producentów podstawowych produktów, producentów komponentów do pasz, producentów mleka oraz producentów bydła hodowlanego, przedsiębiorstwa przetwórstwa mleka, dystrybutorów i ostatecznych konsumentów. Proces odbioru surowca od rolników jest procesem ciągłym. Producenci mleka współpracują z licznymi dostawcami, najchętniej dużymi, gospodarstwa najmniejsze zgłaszają problemy ze sprzedażą mleka. Spółdzielnie mleczarskie i przedsiębiorstwa produkcji mleka podpisują kontrakty z dostawcami, zapewniają transport do swoich zakładów, dzięki czemu producenci mleka ograniczają koszty magazynowania i transportu.

Producenci mleka sprzedają surowiec przede wszystkim spółdzielniom mleczarskim oraz pośrednikom, choć rola tych ostatnich z roku na rok maleje. Dane zaprezentowane w raporcie GUS¹⁴ dają obraz zmian zachodzących w strukturze podmiotowej łańcucha dostaw mleka. Z danych wynika, że chowem i hodowlą krów w Polsce zajmowało się 267 tys. gospodarstw, o 89,6 tys. (25%) mniej niż w roku 2013. Największe zmiany na minus odnotowano wśród gospodarstw najmniejszych, posiadających jedną lub dwie krowy. W gospodarstwach, które utrzymywały jedną lub dwie krowy znajdowało się 6,5% krajowego pogłowia krów, w posiadających od trzech do dziewięciu – 16,1%, a w utrzymujących 10 i więcej – 77,4%.

Liczba gospodarstw zajmujących się chowem i hodowlą krów zmniejszyła się we wszystkich województwach – przede wszystkim w południowo-wschodniej Polsce: w woj. podkarpackim o 35% i lubelskim o 32%. Jednakże produkcja i sprzedaż mleka stale rosną. Jest to spowodowane przede wszystkim rosnącym spożyciem

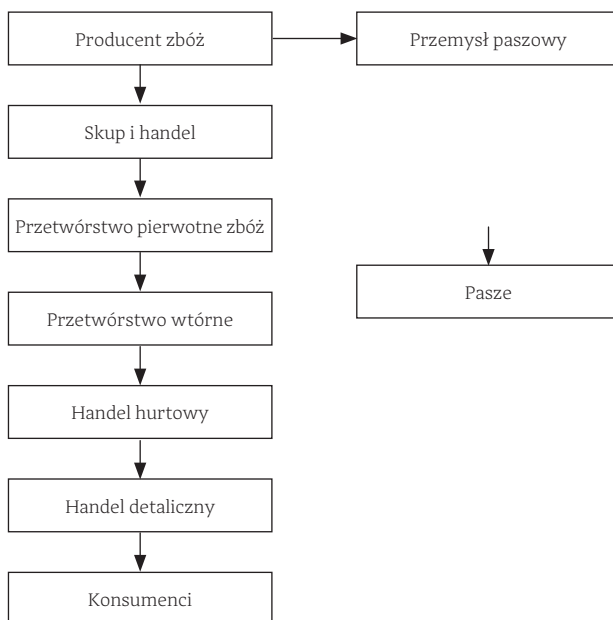
¹⁴ Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2016 r., GUS, Warszawa 2017.

w gospodarstwach domowych, czemu sprzyjała dobra sytuacja na rynku (spadek bezrobocia i wzrost wynagrodzeń).

Większość gospodarstw rolniczych w Polsce prowadzi produkcję roślinną, która służy w głównej mierze zaspokajaniu potrzeb żywnościowych ludności oraz jest podstawowym surowcem wykorzystywanym do produkcji pasz dla zwierząt. Szacuje się, iż produkcja roślinna to około 41% rolniczej produkcji globalnej i około 31% towarowej. Produktami głównymi w produkcji roślinnej mogą być: ziarno zbóż, rzepak, ziemniaki, owoce, warzywa. Zboża stanowią około 20% w strukturze produkcji roślinnej. Wielkość produkcji zbóż w Polsce waha się w poszczególnych latach z uwagi na fakt zmieniającego się areалу zasiewu oraz zmienności plonów spowodowanej warunkami pogodowymi.

Łańcuch dostaw zboża, gdzie następuje przepływ towarów od producenta do konsumenta, ale przede wszystkim następuje zmiana formy: od zbóż do produktów zbożowo-mącznych, to jedna z podstawowych determinant konkurencyjności na rynku zbóż.

Rysunek 10. Łańcuch dostaw zbóż i ich przetworów



Źródło: E.J. Szymańska, P. Bórawski, I. Żuchowski, dz. cyt., s. 96.

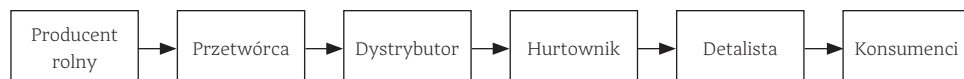
Łańcuch dostaw na rynku zboża rozpoczynają jego producenci. Ich głównymi odbiorcami są firmy pierwotnego przetwórstwa zbóż i przemysł paszowy, mniejsze znaczenie odgrywają podmioty zajmujące się obrotem i przechowywaniem. Następnym ogniwem łańcucha jest przetwórstwo wtórne, po którym produkt

wędruje do dystrybucji, którą zajmują się hurtownicy i detaliści. Pomędzy kolejnymi ogniwami w łańcuchu dostaw zbóż nie obserwuje się wysokiego poziomu współpracy. Duży wpływ na kształtowanie się łańcucha dostaw ma również sezonowość produkcji i rozdrobnienie producentów.

5.2. Krótki łańcuch dostaw w rolnictwie

Rozdrobniony system produkcji rolniczej powoduje, iż pojedynczy rolnik dostarcza niewielką ilość wysokiej jakości produktów do przetwórcy lub hurtownika, który następnie je sprzedaje nieznannej grupie nabywców. Typowy łańcuch dostaw żywności przedstawia poniższy rysunek.

Rysunek 11. Typowy łańcuch dostaw żywności



Źródło: opracowanie własne.

Sprzedaż produktów wytwarzanych przez małych producentów lokalnej żywności nie wymaga tak złożonego łańcucha, jak przedstawione na rysunku 11. W ostatnich latach zauważyć można zwiększające się zapotrzebowanie na produkty pewnego pochodzenia, od lokalnych rolników, dostawców i przetwórców, gwarantujących własnym słowem (i swoją reputacją) odpowiednią jakość oraz bezpieczeństwo spożycia. Może to być czynnikiem sprawczym skłaniającym do tworzenia lokalnych sieci żywności i krótkich łańcuchów dostaw, w tym:

- targowisk dla rolników,
- sprzedaży bezpośredniej u producentów lub handlu obwoźnego,
- sprzedaży z dostawą do klienta i nawiązywania stałej współpracy z podmiotami zewnętrznymi – restauracjami, placówkami edukacyjnymi, domami opieki, szpitalami,

a także sprzedaży za pośrednictwem Internetu¹⁵.

Niektóre produkty rolnicze mogą być sprzedawane ostatecznym konsumentom przez producenta w postaci nieprzetworzonej lub przetworzonej. Producenci mogą łączyć się w grupy, mogą tworzyć wspólne punkty sprzedaży. Grupa producentów może sprzedawać swoje produkty dużym sklepom. Takie rozwiązania

¹⁵ B. Sałata, *Krótkie łańcuchy dostaw żywności – idea tworzenia, szanse rozwoju*, [w:] *Krótkie łańcuchy dostaw – forma rozwoju lokalnych produktów żywnościowych*, Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, Oddział w Radomiu, Radom 2019, s. 3.

powodują zmniejszenie liczby ogniw w łańcuchu i tym samym skrócenie drogi „z pola do konsumenta”.

Krótki łańcuch dostaw oznacza zmniejszenie liczby pośredników niezbędnych do dostarczenia konsumentowi produktu końcowego. Im krótszy jest łańcuch dostaw, tym łatwiej jest zachować i przekazać autentyczność i oryginalność żywności pod względem jej przynależności kulturowej, tradycyjnych metod produkcji i pochodzenia składników. Lokalne systemy żywnościowe i krótkie łańcuchy dostaw można podzielić w prosty sposób na trzy rodzaje:

- sprzedaż bezpośrednia przez osoby fizyczne,
- zbiorowa sprzedaż bezpośrednia,
- partnerstwo.

Główny cel wprowadzenia krótkich łańcuchów dostaw to:

- przejrzystość – konsument wie, kto wyprodukował żywność, jak została ona wyprodukowana oraz jaki jest dochód producenta,
- wartość – konstrukcja łańcucha dostaw powinna zapewnić producentowi żywności zachowanie większej części dochodu z jej sprzedaży,
- partnerstwo – nawet jeśli żywność sprzedawana jest przez pośrednika, zobowiązani są oni do przekazania konsumentowi pełnej informacji na temat pochodzenia, producenta i technik produkcji sprzedawanej żywności.

W krajach Unii Europejskiej sprzedaż bezpośrednia produktów rolniczych stanowi ważne źródło dochodów rolników, a równocześnie jest ważnym źródłem zaopatrzenia konsumentów. Zmiany, jakie miały miejsce w polskim prawie, umożliwiają rolnikom legalną sprzedaż wytworzonych przez siebie produktów żywnościowych w stanie zarówno nieprzetworzonym, jak też przetworzonym w ramach działalności rolniczej. Dzięki temu konsumenci uzyskali bezpośredni dostęp do żywności produkowanej na wsi. Stymulatorem tych zmian było umożliwienie rolnikom prowadzących małe gospodarstwa rolnicze sprzedaży rynkowej, a konsumentom dostęp bezpośredni do żywności produkowanej przez rolników.

5.3. Bariery w łańcuchu dostaw w rolnictwie i ich niwelowanie

Rozwiązaniem budującym zdrowy i zrównoważony system żywnościowy jest koncepcja *From Farm to Fork Strategy*¹⁶ będąca częścią strategii „Europejski Zielony Ład” (*European Green Deal*)¹⁷. Strategia została przyjęta przez Komisję Europejską 20 maja 2020 r., a jej założenia dotyczą tak kluczowych zagadnień, jak dostarczanie wysokiej jakości żywności, poprawa organizacji łańcuchów dostaw, redukcja marnotrawstwa żywności, usprawnienia dystrybucji, poszerzania, a przez to również usprawniania współpracy rolników, przewoźników, przetwórców, organów regulacyjnych, sprzedawców detalicznych, a także konsumentów. Zgodnie z unijną strategią *From Farm to Fork* istnieją trzy dźwignie poprawy efektywności ekonomicznej łańcuchów wartości w rolnictwie. Są nimi:

- zmniejszenie zmienności podaży oraz cen,
- wzrost cen na rynku końcowym,
- obniżenie kosztów¹⁸.

Jeśli realizowane w rolnictwie inwestycje nie pozwolą rolnikom, przedsiębiorstwom, a następnie całemu łańcuchowi wartości osiągnąć trwałej rentowności poprzez wykorzystanie wskazanych wyżej dźwigni, to podejmowanym przez rządy działaniom i wydatkom nie będzie towarzyszyć realizacja zamierzonych efektów. Mimo zróżnicowanych form łańcuchów wartości niezmiennym pozostaje fakt, iż im mniej warta jest żywność, tym bardziej podatna jest ona na straty. Ograniczanie strat żywności wymaga zasobów zarówno w postaci nakładów inwestycyjnych, jak i zwiększonych kosztów operacyjnych. Koszty te muszą zostać zrównoważone przez oczekiwane korzyści wynikające z redukcji strat. Dlatego im bardziej jest uprawa opłacalna dla wszystkich podmiotów w łańcuchu wartości, tym więcej zasobów (tak finansowych, jak i materialnych) jest dostępnych, aby zapewnić jej przejście „od pola do stołu”¹⁹. Podkreślenia wymaga także fakt, że nawet jeśli możliwe przedsięwzięcia służące rozwiązaniu problemu utraty żywności osiągają minimalną stopę zwrotu, to inne czynniki mogą hamować ich wdrażanie. Są nimi:

- brak dostępu do gotówki,
- niska skłonność do długoterminowych inwestycji,

¹⁶ *Farm to Fork strategy. For a fair, healthy and environmentally-friendly food system*, European Union, 2020.

¹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640 Final, Bruksela 2019.

¹⁸ *Enabling Trade: From Farm to Fork*, World Economic Forum, Cologny, Geneva 2014, s. 13.

¹⁹ Tamże, s. 6.

- brak koordynacji zachęt,
- brak wiedzy na temat sposobu ich funkcjonowania²⁰.

Kluczowym w tym zakresie problemem, dotyczącym efektywności produkcji rolnej są obecne bariery w łańcuchach dostaw zmniejszające efektywność ekonomiczną produkcji rolnej. Zgodnie z szacunkami Światowego Forum Ekonomicznego z 2013 roku usunięcie zaledwie kilku barier w łańcuchu dostaw pozwoliłoby na zwiększenie globalnego PKB o 5%. Uwzględniając podatność produktów rolnych na bariery w łańcuchu dostaw (np. ich relatywnie krótki okres przydatności do spożycia), wartość ta dla sektora rolnego może być wyższa. Każdy dzień opóźnienia od zbioru do wprowadzenia na rynek wynosi 0,8% ekwiwalentu taryfowego. W przypadku tekstyliów jest to 0,6% a w przypadku produktów farmaceutycznych 0,3%²¹. Bariery w łańcuchu dostaw sprowadzają się do czterech podstawowych obszarów opisanych w zamieszczonej poniżej tabeli.

Tabela 61. Bariery w łańcuchu dostaw w rolnictwie

Obszary potencjalnych barier	Kategorie barier, ich charakterystyka oraz sposób identyfikowania i oceniania
Dostęp do rynku – określa stopień, w jakim polityka kraju sprzyja importowi towarów zagranicznych do gospodarki i umożliwia eksporterom dostęp do rynków zagranicznych	Dostęp do rynku krajowego i zagranicznego <i>Wysokie taryfy w handlu zagranicznym, niski udział towarów przewożonych bezcłowo w łącznym napływie towarów, duże zróżnicowanie taryf, wysoka częstotliwość osiąganych szczytów taryfowych, a także duża liczba odrębnych taryf produktowych</i>
Administracja graniczna – określa stopień, w jakim działalność administracji granicznej ułatwia import oraz eksport towarów	Efektywność administracji celnej <i>Niska sprawność operacyjna związana z obsługą ruchu transgranicznego, duża skala popełnianych błędów w procedurach importowo-eksportowych, wysokie koszty oraz długi czas rozpatrywania odwołania od decyzji urzędów celnych</i>
	Skuteczność procedur importowo-eksportowych <i>Skomplikowanie i czasochłonność procedur importowo-eksportowych, duża liczba wymaganych dokumentów potrzebnych do importu i eksportu towarów, wysokie całkowite koszty urzędowe importu i eksportu</i>
	Przejrzystość działania administracji granicznej <i>Wysoka skala nieudokumentowanych dodatkowych płatności lub łapówek związanych z importem i eksportem towarów, niska percepcja korupcji</i>

²⁰ *Enabling Trade: From Farm ...*

²¹ D. Hummels, *Calculating Tariff Equivalents for Time in Trade*, USAID, Washington 2007 dostęp online: www.krannert.purdue.edu/faculty/hummelsd/research/tariff_equivalents.pdf [23.03.2021].

Obszary potencjalnych barier	Kategorie barier, ich charakterystyka oraz sposób identyfikowania i oceniania
Infrastruktura transportowa i komunikacyjna – określa stopień wyposażenia kraju w infrastrukturę transportową i komunikacyjną potrzebną do przemieszczania się towarów w kraju i za granicą.	Dostępność i jakość infrastruktury transportowej <i>Niewielkie nasycenie infrastrukturą transportu lotniczego, słabo rozbudowana oraz niezadawalająca jakość sieci dróg, ograniczony zakres połączeń przeladunkowych dostępnych dla nadawców z każdego kraju</i>
	Dostępność i jakość usług transportowych <i>Niska dostępność oraz niezadawalająca jakość usług umożliwiających wysyłkę towarów, ograniczone możliwości identyfikacji oraz śledzenia przesyłek międzynarodowych, nieterminowość ich realizacji, niezadawalająca wydajność lokalnego przemysłu logistycznego</i>
	Dostępność i wykorzystanie ICT <i>Niskie wskaźniki wykorzystania przez firmy do kupowania i sprzedawania towarów telefonów komórkowych, Internetu i Internetu szerokopasmowego, a także niewystarczające przygotowanie kraju do świadczenia usług rządowych online</i>
Środowisko biznesowe – określa jakość środowiska regulacyjnego oraz bezpieczeństwa wpływających na aktywność importerów i eksporterów w danym kraju.	Otoczenie regulacyjne <i>Niska jakość stanowionego prawa, nieskuteczność procedur zarządczych, niewielkie wsparcie instytucji otoczenia biznesu, brak otwartości na uczestnictwo zagraniczne (tj. łatwość zatrudniania osób spoza kraju), nieprzychylność otoczenia wobec BIZ, niezadawalająca dostępność finansowania handlu, a także brak umów wielostronnych dotyczących handlu</i>
	Bezpieczeństwo fizyczne <i>Niski poziom bezpieczeństwa publicznego, wysokie wskaźniki przestępczości i przemocy, wysokie ryzyko zagrożenia terroryzmem, niska wiarygodność służb policyjnych oraz ich nieskuteczność w zakresie egzekwowania prawa i porządku</i>

Źródło: *Enabling Trade Index*, World Economic Forum; R.Z. Lawrence, M. Drzeniek-Hanouz, S. Doherty (red.), *The Global Enabling Trade Report 2012. Reducing Supply Chain Barriers*, World Economic Forum, Geneva 2012.

W tabeli 61 przedstawiono podstawowe obszary barier w zakresie łańcucha dostaw w rolnictwie. Ich uszczegółowieniem jest tabela 62, ilustrująca bariery w łańcuchu dostaw z uwzględnieniem specyfiki produkcji rolnej.

Tabela 62. Charakterystyka produktu rolnego a podatność na bariery w łańcuchu dostaw

Charakterystyka produktu	Znaczenie dla towarów rolnych
Stosunek wartości do masy	Produkty rolne często mają niską wartość w przeliczeniu na wielkość, co oznacza, że transport i logistyka stanowią wysoki procent całkowitych kosztów
Ekspozycja na regulacje	Przepisy takie jak zakazy wywozu oraz normy sanitarne i fitosanitarne ograniczają dostęp do rynków i zwiększają opóźnienia na granicach

Charakterystyka produktu	Znaczenie dla towarów rolnych
Wrażliwość na czas	Opóźnienia mają znaczący negatywny wpływ na wartość łatwo psujących się produktów roślinnych
Złożoność łańcucha dostaw	Małe sieci zaopatrzenia stanowią wyzwania logistyczne a zmienność produkcji stanowi wyzwanie dla wykorzystania posiadanych mocy produkcyjnych
Delikatność	Podczas przemieszczania i przechowywania towarów obiekty muszą być kontrolowane, aby chronić uprawy przed uszkodzeniem

Źródło: *Enabling Trade: From Farm to Fork*, World Economic Forum, Cologny, Geneva 2014, s. 12 oraz J. Blackburn, G. Scudder (2009). *Supply chain strategies for perishable products: the case of fresh produce*, „Production and Operations Management” 2009, nr 18(2), s. 129-137.

Rozwiązania mające na celu efektywne przełamanie barier w łańcuchach dostaw wymagają współpracy międzysektorowej, a opisująca je specyfika pozwala na ich sklasyfikowanie w czterech uzupełniających się grupach.

Pierwszą z nich tworzą działania zwiększające dostęp producentów do rynku. Obejmują one mechanizmy lobbowania na rzecz uczciwych standardów międzynarodowych SPS i TBT, skuteczne procesy testowania, śledzenia i certyfikacji, a także bezpłatne dostarczanie informacji o istniejących standardach. W tej grupie działań znajdują się także szkolenie podmiotów z sektora prywatnego w zakresie wymaganych standardów i sposobów ich spełnienia, jak również skoordynowany marketing służący promowaniu reputacji i jakości produktu.

Drugą grupę tworzą rozwiązania skupione wokół administracji granicznej, obejmujące m.in. koordynację między organami granicznymi kontrolującymi towary rolne, szybkie pasy dla towarów łatwo psujących się oraz szkolenia podmiotów z sektora prywatnego w zakresie poruszania się wśród procedur, oraz przepisów związanych z handlem zagranicznym towarami rolnymi.

Następna grupa rozwiązań służących przełamywaniu barier w łańcuchach dostaw obejmuje działania zorientowane na infrastrukturę transportową i komunikacyjną. Skupia się ona na intensyfikowaniu inwestycji w infrastrukturę transportową (drogową, kolejową, portową i ICT), promowaniu regulacji umożliwiających rozwój konkurencyjnego sektora usług transportowych, optymalizowaniu procesów pakowania i przechowywania towarów, a także doskonaleniu rozwiązań logistycznych.

Ostatnia grupa obejmuje działania zorientowane na środowisko biznesowe. Przełamanie barier w łańcuchach dostaw osiągnąć jest za sprawą ograniczania praktyk korupcyjnych, wzmocnienia skuteczności egzekwowania umów, a także kształtowania spójnego i przewidywalnego otoczenia politycznego. Nie bez znaczenia

pozostają inwestycje w infrastrukturę techniczną, dostęp do finansowania²², a także poprawa strukturalnego łańcucha dostaw (konsolidacja, integracja pionowa, przetwarzanie).

Powyższa klasyfikacja dowodzi, że działania zakładające udoskonalanie łańcuchów dostaw wymagają w pierwszej kolejności podziału możliwych do podjęcia w tym zakresie działań pomiędzy sektory publiczny (rozwiązania legislacyjne, otoczenie instytucjonalne i proceduralne) i prywatny (szkolenia i doradztwo dla rolników). Współdziałanie podmiotów w obrębie sektora publicznego powinno przyjmować formę: państwo – państwo, ministerstwo – ministerstwo, jednostki administracji terytorialnej.

Z kolei w obrębie sektora prywatnego współpraca powinna mieć charakter: wertykalny (firmy działające na różnych etapach łańcucha wartości powinny współpracować w celu przewyciężenia skutków istniejących barier), horyzontalny (współpraca między konkurentami za pośrednictwem stowarzyszeń branżowych może być skutecznym sposobem lobbowania na rzecz usuwania barier), a także międzybranżowy (bariery w łańcuchu dostaw wpływają na wszystkie branże związane z przepływem towarów, w efekcie wszystkie firmy z sektora prywatnego działające w różnych branżach mogą czerpać korzyści z redukcji barier i ich skutków)²³. Światowe Forum Ekonomiczne zaproponowało proces redukcji barier w łańcuchu dostaw oparty na czterech krokach, przedstawionych w tabeli 63.

Tabela 63. Proces redukcji barier w łańcuchu dostaw

Etapy	Charakterystyka
1. Krok: Przygotowanie	Ustanowienie struktur zarządzania i źródeł finansowania Identyfikacja priorytetowych korytarzy i łańcuchów wartości (tj. dostosowanie do szlaków handlowych oraz upraw o największym potencjale)
2. Krok: Zdiagnozowanie	Mapa łańcuchów dostaw Ustalenie wpływu sektora publicznego i prywatnego na redukcję barier Mierzenie i porównywanie wydajności łańcucha dostaw
3. Krok: Zaplanowanie	Współtworzenie listy inicjatyw Przeprowadzenie analizy kosztów/korzyści Przełożenie inicjatyw na zintegrowany plan działania
4. Krok: Mobilizacja	Przekształcenie mapy drogowej w praktyczny plan działania

Źródło: *Enabling Trade: From Farm...*, s. 44.

²² Wsparcie publiczne w dostępie do finansowania rolnictwa powinno być środkiem tymczasowym, stosowanym tylko wtedy, gdy jest to absolutnie konieczne w celu ułatwienia rozwoju sektora (na przykład: początkowe inwestycje w silosy zbożowe lub chłodnie).

²³ *Enabling Trade: From Farm...*, s. 7.

Krok nr 1 na drodze do eliminowania barier w łańcuchach dostaw produktów rolnych wymaga zidentyfikowania grup wszystkich interesariuszy zarówno publicznych, jak i prywatnych związanych z łańcuchem dostaw, a następnie rozdziałem ich kompetencji na zasadzie komplementarności w taki sposób, aby możliwe było zbudowanie przejrzystej struktury zarządzania łańcuchem dostaw.

Krok nr 2 polega na stworzeniu mapy przepływów towarów rolnych wzdłuż priorytetowych korytarzy towarowych lub łańcuchów wartości. Punktem wyjścia w mapowaniu procesów powinny być uprawy poszczególnych produktów, następnie ich dystrybucja, a dalej identyfikacja grup docelowych odbiorców. Diagnozowanie tych procesów rozpocząć należy od identyfikacji tzw. wąskich gardeł w łańcuchu dostaw. Ich wielkość można dokładnie ocenić, gromadząc dane dotyczące kosztów, czasu i strat żywności podczas transportu. Ich identyfikacji sprzyjać będzie zintegrowane spojrzenie na cały łańcuch dostaw pozwalające na zrozumienie interakcji pomiędzy interesariuszami.

W kroku nr 3 dla każdej bariery zidentyfikowanej podczas fazy diagnostycznej należy opracować zestaw działań mający na celu jej ograniczenie. W fazie końcowej rozdział środków na poszczególne działania powinien bazować na wynikach analizy kosztów i korzyści umożliwiającej alokację środków na działania, które będą mogły w największym stopniu wyeliminować uprzednio zidentyfikowane bariery.

W kroku nr 4 zarządzanie poszczególnymi projektami mającymi na celu poprawę łańcucha wartości powinno zostać przypisane przedstawicielowi tej grupy interesariuszy, której ufają wszystkie zainteresowane strony. Rozdział poszczególnych zadań mających na celu eliminowanie problemów z łańcuchem dostaw powinien wiązać się z odpowiedzialnością za ich realizację, ustanowieniem kamieni milowych pozwalających na monitorowanie postępów oraz przejrzystych mechanizmów śledzenia efektów ich realizacji²⁴.

From Farm to Fork akcentuje kluczową rolę współpracy pomiędzy sektorami publicznym i prywatnym w procesie usprawniania łańcuchów dostaw. Reformy polityk i inwestycje infrastrukturalne powinny mieć na celu maksymalizację korzyści dla sektora prywatnego. Wymienić należy tutaj przede wszystkim zapewnienie jak największej spójności regulacyjnej. Koordynacja działań poszczególnych interesariuszy umożliwi wymianę wiedzy, doświadczeń i zasobów zmniejszając w ten sposób bariery łańcucha dostaw w rolnictwie, zwiększając efektywność ekonomiczną i stymulując procesy inwestycyjne. W dłuższej perspektywie omówione wyżej kroki eliminujące bariery w łańcuchu dostaw przyczynią się także do

²⁴ *Enabling Trade: From Farm...*, s. 45.

wzrostu dochodów w całym łańcuchu wartości w rolnictwie, poprawią bezpieczeństwo żywnościowe i zwiększą stopień zrównoważenia środowiskowego²⁵.

Strategia „od pola do stołu” ma także za zadanie umożliwić przejście na zrównoważony system żywnościowy w całej UE celem zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego oraz dostępu do zdrowego żywienia. Ma ona na celu zmniejszenie śladu środowiskowego i klimatycznego wywoływanego przez system żywnościowy UE. Odrębnymi, nie mniej ważnymi celami strategii pozostają ochrona zdrowia obywateli oraz zapewnienie źródeł utrzymania podmiotom gospodarczym. W strategii określone zostały precyzyjne cele dotyczące przekształcenia unijnego systemu żywnościowego, obejmujące w szczególności zmniejszenie stosowania pestycydów o 50%, zmniejszenie stosowania nawozów o co najmniej 20%, ograniczenie o 50% sprzedaży środków przeciwdrobnoustrojowych stosowanych u zwierząt gospodarskich i w akwakulturze oraz zwiększenie udziału upraw ekologicznych w całkowitej powierzchni użytków rolnych do co najmniej 25%.

W projekcie planu działań opracowanego przez Komisję Europejską w ramach strategii „od pola do stołu” wskazano w perspektywie zaledwie kilku lat, zestaw działań do realizacji, mających za zadanie nie tylko zmianę podejścia do produkcji żywności, a co więcej wyznaczenie w tym zakresie światowego standardu. W grupie działań zapisanych w strategii znalazły się między innymi:

- rewizja norm dotyczących jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych,
- wzmocnienie koordynacji walki z zafałszowaniami żywności,
- opracowanie zestawu zasad znakowania żywności umożliwiających konsumentowi wybór żywności produkowanej w zrównoważony sposób,
- rewizja zasad znakowania datą,
- rewizja legislacji dotyczącej materiałów do kontaktu z żywnością,

a następnie opracowanie unijnego kodeksu odpowiedzialnego prowadzenia działalności gospodarczej i wprowadzania produktów do obrotu w łańcuchu dostaw żywności²⁶.

Skala i rozpiętość wskazanych w dokumencie działań potwierdzają wagę i znaczenie, jakie Komisja Europejska przywiązuje do sprawiedliwego, zdrowego a przy tym przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego. Przedstawiona strategia wyznacza tym samym kierunki w polityce rolnej UE na najbliższe lata, redefiniując w wielu obszarach na nowo również wsparcie dla rolnictwa i produkcji rolnej.

²⁵ Por. *Farm to Fork Strategy. For a fair...*, s. 7, 16.

²⁶ Załącznik do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Strategia „od pola do stołu”. Na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, COM(2020) 381 final, s. 12-13.

5.4. Grupy producentów

Tworzenie grup i organizacji producentów sektora rolnego ma szczególne znaczenie w Polsce, która charakteryzuje się rozdrobnioną strukturą agrarną. Zrzeszanie się gospodarstw w organizacjach rolniczych wpływa przede wszystkim na stabilizację zbytu produktów oraz zwiększa opłacalność produkcji. Wszelkie zagadnienia dotyczące grup producentów rolnych regulowane są przez ustawę z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw²⁷.

Wsparcie realizowane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) w ramach instrumentu tworzącego grupy i organizacje producentów dotyczy udzielenia pomocy finansowej nowym grupom producentów rolnych na okres pierwszych 5 lat od momentu złożenia i zaakceptowania wniosku grupy o wsparcie. Organizacja producentów może wystąpić o udzielenie pomocy finansowej tylko raz. Wsparcie pochodzące ze środków unijnych stanowi procentowy ryczałt od wartości przychodów netto grupy producentów rolnych ze sprzedaży produktów wytworzonych w gospodarstwach jej członków. Wsparcie wynosi 10% przychodu netto grupy w pierwszym roku, 9% w drugim roku, 8% w trzecim roku, 7% w czwartym roku i 6% w piątym roku finansowania. Maksymalna wartość wsparcia wynosi 100 tys. euro dla każdego roku, a pomoc może zostać udzielona tylko tym grupom producentów, które spełniają następujące warunki:

- a) grupa została uznana od dnia 1 grudnia 2020 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw,
- b) w skład grupy wchodzi wyłącznie osoby fizyczne,
- c) grupa, która została utworzona ze względu na produkt lub grupę produktów inne niż drób żywy (bez względu na wiek), mięso lub jadalne podroby drobiowe, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 kwietnia 2016 r. w sprawie wykazu produktów i grup produktów, ze względu na które mogą być tworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych²⁸.

²⁷ Dz.U. 2018, poz. 1026 z późn. zm.

²⁸ Por. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 sierpnia 2016 r. w sprawie szczególnych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie grup producentów i organizacji producentów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. poz. 1284 z późn. zm.) oraz <https://www.gov.pl/web/arimr/dzialanie-9-tworzenie-grup-producentow-i-organizacji-producentow-prow-2014-2021> [dostęp 19.12.2021].

Główne korzyści wynikające ze zrzeszenia się producentów w organizacjach to realizacja wspólnego zakupu środków do produkcji, dysponowanie większą i jednolitą partią towaru o wysokiej jakości, silniejsze partnerstwo powodujące wzmocnienie pozycji w kontaktach z dużymi organizacjami handlowymi, a także wspólne zakupy maszyn niezbędnych do produkcji.

W planie finansowym PROW 2014-2020 przewidziano kwotę ponad 215 mln euro na wsparcie grup producentów rolnych²⁹. Priorytet nr 3 PROW 2014-2020 – „Wspieranie organizacji łańcucha żywnościowego, w tym przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, dobrostanu zwierząt oraz zarządzania ryzykiem w rolnictwie” (P3) obejmował m.in. działanie „M09: Tworzenie grup producentów i organizacji producentów” realizowane w ramach celu szczegółowego „3A: Poprawa konkurencyjności producentów rolnych poprzez lepsze ich zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym poprzez systemy jakości, dodawanie wartości do produktów rolnych, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw, grupy producentów oraz organizacje międzybranżowe”. W okresie od 1 stycznia 2014 roku do 31 grudnia 2015 roku limit środków na cel szczegółowy 3A wynosił 1.241,7 mln euro. Pomimo tak znaczącej kwoty, w latach 2014-2015 żadne gospodarstwo rolne nie skorzystało ze wsparcia w ramach systemów jakości, rynków lokalnych i krótkich cykli dostaw oraz grup i organizacji producentów.

W latach 2014-2015 nie zakończono realizacji żadnej operacji w ramach działania M09³⁰. W 2016 r. przeprowadzono pierwszy nabór wniosków o przyznanie pomocy w ramach działania M09, co zaowocowało zebraniem 145 wniosków. Do końca okresu sprawozdawczego nie wydano jednak żadnej decyzji dotyczącej nowo zarejestrowanych wniosków³¹. Do końca 2016 r. zrealizowano płatności dla 674 grup producentów o łącznej liczbie 8557 członków na kwotę ok. 117,6 mln zł³². Kolejny nabór wniosków o przyznanie wsparcia finansowego grupom producentów rolnych został przeprowadzony w 2017 roku. Zarejestrowano 197 wniosków, 130 z nich zostało włączonych do wsparcia. Łączna kwota przyznanego wsparcia wynosiła ponad 165,6 mln zł. Średnia grupa producentów,

²⁹ *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2014, s. 773.

³⁰ *Roczne sprawozdanie z wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2016.

³¹ W roku 2016 Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi podjęło się realizacji zobowiązań z poprzedniego okresu programowania PROW 2007-2013, w którym grupy producentów otrzymały decyzje o przyznaniu dofinansowania.

³² *Roczne sprawozdanie z wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2017.

której przyznano wsparcie finansowe liczyła ośmiu członków³³. W naborach zorganizowanych w 2018 roku zarejestrowano 299 wniosków o dofinansowanie grup producentów lub organizacji producentów. Wydano 183 decyzje przyznające wsparcie grupom producentów o łącznej kwocie 239,3 mln zł. W roku 2019 złożono 391 wniosków, a w stosunku do 313 z nich wydano decyzje o dofinansowaniu na kwotę 447,2 mln zł. W roku 2020 liczba złożonych wniosków wzrosła do 487. Do końca okresu sprawozdawczego wydano 418 decyzji przyznających pomoc na kwotę 562,0 mln zł³⁴.

Polskie doświadczenia związane z tworzeniem grup producentów rolnych wskazują na problem z utrzymaniem się tego typu organizacji po zakończeniu dofinansowania ze strony UE. Najczęstszym powodem rozwiązania się grupy producentów jest ich odrębna wizja na temat kierunku i dynamiki rozwoju organizacji. Mentalność polskich rolników sprawia, że są oni bardziej skłonni do pracy indywidualnej, w której nie tracą pełnej swobody w podejmowaniu decyzji związanych z prowadzeniem własnego gospodarstwa. Niestety, duża część rolników nie zwraca uwagi na korzyści płynące ze współpracy z innymi gospodarstwami³⁵.

Jedynie dwa projekty zrealizowane w ramach dwuletniego planu operacyjnego KSOW w latach 2017-2018 były związane z tematyką organizacji grup producentów rolnych (priorytet 3 PROW 2014-2020, działanie M09). Pierwszy z nich został zrealizowany pomiędzy wrześniem a październikiem 2017 roku pod nazwą „Z pola do garnka – współpraca rolników ekologicznych w skracaniu łańcucha dostaw” przez Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie. Plan projektu obejmował cztery trzydniowe spotkania w formie wyjazdów studyjnych lub warsztatów, w których udział wzięło 191 osób z 13 polskich województw. Całkowita kwota przekazana przez KSOW na realizację tego projektu wynosiła 217,7 tys. zł³⁶.

Kolejny projekt zrealizowany w ramach Planu Operacyjnego KSOW w 2018 roku, który dotyczył tworzenia grup i organizacji producentów nosił nazwę „Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich przez żywność wysokiej jakości z naciskiem na

³³ *Roczne sprawozdanie z wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2018.

³⁴ *Roczne sprawozdanie z wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2019 oraz *Roczne sprawozdanie z wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2020.

³⁵ Czy współpraca w grupie producenckiej się opłaca? dostęp online: www.farmer.pl/biznes/przedsiębiorczosc/czy-wspolpraca-w-grupie-producenckiej-sie-oplaci,68896.html [14.04.2021].

³⁶ *Z pola do garnka – współpraca rolników ekologicznych w skracaniu łańcucha dostaw*, Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, Brwinów 2020.

produkt lokalny” i został przygotowany przez gminę Ciężkowice w partnerstwie ze Stowarzyszeniem Grupa Odrolnika, Lokalną Grupą Działania Dunajec – Biała i Tarnowską Organizacją Turystyczną. Konferencja, warsztaty i impreza plenerowa zorganizowane w ramach projektu miały miejsce w dniach 21-22 lipca 2018 roku. Spośród trzech wydarzeń projektowych jedynie konferencja „Sieciowanie Sprzedaży Produktów Regionalnych” dotyczyła integracji indywidualnych rolników w grupach producentów oraz wymiany doświadczeń pomiędzy istniejącymi organizacjami producenckimi. Całkowita kwota dofinansowania w ramach dwuletniego Programu Operacyjnego KSOW wyniosła 313 tys. zł.

5.5. Rola państwa w usprawnieniu dystrybucji produkcji rolnej

Istotne miejsce w dyskusji na temat mechanizmów wsparcia rolnictwa zajmuje kwestia działań podejmowanych przez państwo w celu usprawnienia systemu dystrybucji produkcji rolnej w tym ocena ich efektywności, a także stopnia wykorzystania możliwości krajowych oraz UE w tym WPR i dostępnych w ramach niej środków.

Priorytetowe obszary działania MRiRW na lata 2018-2020 obejmowały m.in. Wspólną Politykę Rolną UE, politykę krajową na rzecz opłacalności produkcji rolnej (upowszechnianie produkcji żywności i jej sprzedaży bezpośrednio z gospodarstwa rolnego, otwieranie nowych rynków zbytu dla polskiego eksportu), bezpieczeństwo i jakość żywności (realizacja programu rozwoju rolnictwa ekologicznego), a także programowanie i finansowanie nowych inicjatyw wspierających rolnictwo³⁷.

W ramach wymienionych obszarów działań MRiRW podjęło kroki legislacyjne mające na celu ułatwienie lokalnym rolnikom sprzedaży produkowanej przez nich żywności. Od listopada 2018 r. podmioty działające na rynku spożywczym, w tym rolnicy posiadający gospodarstwa rolne mogą prowadzić działalność w ramach rolniczego handlu detalicznego (RHD) umożliwiającego m.in. przetwórstwo i zbywanie wytworzonej żywności konsumentom końcowym w formie krótkiego łańcucha dostaw. Żywność taka musi pochodzić w całości lub części z własnej uprawy, hodowli lub chowu, a sprzedaż musi odbywać się z zachowaniem limitów ilościowych wskazanych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz, jeśli producent

³⁷ *Pakt dla obszarów wiejskich 2020 (2030)*, projekt z dnia 14 czerwca 2018 r., Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2018.

chce korzystać z preferencji podatkowych³⁸, limitu przychodów z takiej sprzedaży (40 tys. zł).

W tym samym czasie Sejm przyjął również, na wniosek Rady Ministrów, opracowaną w MRiRW nową definicję handlu detalicznego, dzięki czemu rolnicy mogą sprzedawać swoje produkty do stołówek, restauracji i sklepów położonych na obszarze województwa, w którym ma miejsce produkcja. Ułatwiono także rozpoczęcie działalności przez podmioty zamierzające prowadzić produkcję żywności na niewielką skalę w prywatnych domach mieszkalnych. Od października 2018 roku zniesiono także obowiązek zatwierdzenia tego typu produkcji przez Państwową Inspekcję Sanitarną (PIS), natomiast producent zobowiązany jest do złożenia wpisu do prowadzonego przez PIS rejestru zakładów podlegających kontroli weterynaryjnej lub sanitarnej³⁹. Nadzór nad bezpieczeństwem żywności produkowanej w ramach RHD sprawuje Inspekcja Weterynaryjna (w zakresie żywności pochodzenia zwierzęcego i produktów złożonych), PIS oraz Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS).

Szczególne znaczenie dla polskiego rolnictwa posiadają gospodarstwa wysokotowarowe, które wpływają na jego konkurencyjność na arenie międzynarodowej, a także wzmacniają bezpieczeństwo żywnościowe kraju. Rozwój i zwiększenie liczby producentów sektora wysokotowarowego ma szansę zaistnieć jedynie w warunkach sprzyjających stabilnej organizacji rynku rolnego, tj. powiększania majątku produkcyjnego gospodarstw, wprowadzania postępu biologicznego i rozwoju zespołów producenckich⁴⁰. Zacieśnienie współpracy pomiędzy gospodarstwami towarowymi a odbiorcami ich produkcji jest jednym ze sposobów na uaktywnienie rozwoju tego sektora i wzmocnienie polskiego rolnictwa.

Polityka państwa w dziedzinie rolnictwa ukierunkowana jest na uzyskanie oczekiwanych rezultatów ekonomicznych. Realizacja celów gospodarczych w rolnictwie odbywa się poprzez stosowanie instrumentów rynkowych i pozarynkowych, które stanowią część obecnej WPR. Podstawową rolę w interwencjonizmie państwa na rynkach rolnych pełnią ceny instytucjonalne (minimalne), a także bezpośrednio wspieranie dochodów rolniczych w postaci kredytów subsydiowanych

³⁸ *Krótki łańcuch dostaw i RHD jako determinanty rozwoju lokalnego rolnictwa*, Podlaski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Szepietowie, Szepietowo 2019.

³⁹ Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r., o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia sprzedaży żywności przez rolników do sklepów i restauracji (Dz.U. 2018, poz. 2242) oraz ustawa z dnia 4 października 2018 r., o zmianie ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego oraz ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. 2018, poz. 2136).

⁴⁰ B. Karwat-Woźniak, P. Chmieliński, A. Sikorska, *Gospodarstwa wysokotowarowe w strukturze społeczno-ekonomicznej rolnictwa chłopskiego rok po akcesji do Unii Europejskiej*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2006.

i płatności kompensacyjnych⁴¹. W 2019 roku, na wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi. Zaproponowano w nim zakaz sprzedaży produktów rolniczych poniżej ceny referencyjnej, ogłaszanej corocznie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁴². Zakaz ten nie został jednak wprowadzony. Projekt ustawy wpłynął do Sejmu 22 lipca 2019 roku, a 24 lipca 2019 roku został skierowany do pierwszego czytania w Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Prace w Komisji nie zostały zakończone. W IV kwartale 2020 roku projekt został wycofany. Tymczasem w dniu 18 czerwca 2020 roku opublikowany został tekst jednolity ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi⁴³, a jego treść nie zawiera zmian wskazanych w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi.

Jednym z celów szczegółowych polityki państwa w zakresie rolnictwa jest osiągnięcie dochodów rolniczych porównywalnych z dochodami w innych sektorach gospodarki⁴⁴. Instrumenty wykorzystywane w tym celu przez państwo to m.in. dopłaty pochodzące z budżetu unijnego oraz krajowego realizowane przez ARiMR. Pomimo środków przekazywanych na realizację tego celu w Polsce wciąż nie osiągnięto porównywalnego poziomu życia w mieście i na terenach wiejskich, co bezpośrednio wpływa na zjawisko wyludniania się wsi⁴⁵.

Odpowiedzią na problemy polskiego rolnictwa mogła być inicjatywa zaproponowana przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Resort opracował plany zrzeszenia właścicieli zarejestrowanych gospodarstw w Polskiej Radzie Rolnej (PRR), której celem byłoby wypracowanie wspólnych i kompromisowych stanowisk niezbędnych przy tworzeniu ustaw i rozporządzeń, a także formułowanie kierunków rozwoju

⁴¹ J. Góral, *Instrumenty wspierania gospodarstw rolniczych w Polsce*, „Marketing i Zarządzanie” 2016, nr 43(2), s. 57–69.

⁴² *Projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi*, Rada Ministrów, druk sejmowy nr 3698 z dnia 22 lipca 2019 r. (VIII kadencja Sejmu).

⁴³ Dz.U. 2020, poz. 1213.

⁴⁴ D. Żmija, *Dylematy dotyczące aktywnej roli państwa w obszarze rolnictwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2011, z. 863, s. 53–68.

⁴⁵ *Jak WPR wpływa na zmiany w polskim rolnictwie? – Raport Specjalny*, dostęp online: <https://www.farmer.pl/fakty/unia-europejska/jak-wpr-wplywa-na-zmiany-w-polskim-rolnictwie-raport-specjalny,77342.html> [31.03.2021].

poszczególnych sektorów rolnych⁴⁶. Rada nie została jednak powołana. Idea PRR zbiega się z kompetencjami innych organizacji rolniczych, które nie wykazują pełnej aktywności w obszarze opiniowania projektów ustaw. Jedną z nich jest Copa-Cogeca, która w latach 2014-2018 zaopiniowała jedynie dwa projekty (w tym jeden bez uwag) na 43 przekazane do konsultacji. Kolejną organizacją jest Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Rolników Indywidualnych „Solidarność”, który w latach 2014-2018 przekazał swoje uwagi jedynie do ośmiu ustaw. Najbardziej aktywną jednostką opiniodawczą jest Krajowa Rada Izb Rolniczych (148 uwag do projektów ustaw z 533 przekazanych do konsultacji), która korzysta ze wsparcia finansowego w postaci 2% odpisu od podatku rolnego. KRIR co roku otrzymuje około 33 mln zł⁴⁷.

W działalności polskiego rolnictwa wciąż pozostają obszary, które wymagają aktywności ze strony państwa. Mali producenci rolni nie są w stanie wystarczająco szybko reagować na zmiany zachodzące w ich otoczeniu ze względu na niewielką skalę produkcji oraz brak dostępu do wyposażenia technicznego i technologicznego. Dużym problemem jest dla rolników deficyt umiejętności biznesowych, negocjacyjnych i marketingowych istotnych w efektywnym rozwoju biznesu. Odpowiedzią na deficyt umiejętności ekonomicznych powinny być szkolenia i doradztwo biznesowe związane z zakładaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej organizowane przez wyspecjalizowane ośrodki otoczenia rolnictwa.

Wspólna polityka rolna oraz działania podejmowane w jej zakresie w Polsce są uważalne głównie dzięki dopłatom bezpośrednim realizowanym w ramach PROW na lata 2014-2020. Niestety, obecna konstrukcja WPR sprawia, że duże gospodarstwa są mocniej wspierane, niż lokalni rolnicy. Wsparcie udzielane w ramach pierwszego filaru WPR w 74% trafia do 20% największych gospodarstw rolnych, co spowodowane jest przez system przyznawania funduszy oparty na liczbie posiadanych hektarów. System ten nie przewiduje również górnego limitu dofinansowania gospodarstwa, który ograniczyłby pomoc dużym zakładom produkcji rolnej i zapewnił środki na pomoc lokalnym rolnikom⁴⁸. Przemysłowe zakłady gospodarki rolnej nastawione są na jak największą wydajność produkcji bez względu na jej wpływ na środowisko naturalne⁴⁹. Zdecydowana większość środków wsparcia finansowego przeznaczana na duże gospodarstwa przyczynia się do kontynuowania szkodliwej działalności zakładów rolnictwa przemysłowego (ZRP) i zmniejsza szansę małych i ekologicznych gospodarstw rolnych na rozwój w obrębie

⁴⁶ M. Pokora-Kalinowska, *Aktywność organizacji rolników bliska zero*, dostęp online: <https://www.farmer.pl/fakty/aktywnosc-kolek-rolniczych-bliska-zero,80638.html> [dostęp 20.12.2021].

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ *Jak WPR wpływa na zmiany w polskim rolnictwie?...*, dz. cyt.

⁴⁹ J. Krzemiński, *Rolnictwo w ślepym zaułku*, dostęp online: <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/rolnictwo-w-slepym-zauлку/> [24.04.2020].

pojedynczej wsi, gminy, powiatu czy województwa. Duże gospodarstwa funkcjonują głównie w oparciu o efekty skali, dlatego rolnicy z niewielkim areałem upraw mają małe szanse na uczciwą konkurencję⁵⁰.

Działalność UE w zakresie ochrony małych gospodarstw rolnych nie jest wystarczająca. Potwierdzeniem jest fuzja koncernów: Bayeru oraz Monsanto dowodząca, że UE nie posiada wystarczająco skutecznych narzędzi zapobiegania niezdrowej koncentracji rynku, przez co sukcesywnie zmniejsza się przestrzeń do działania dla rolników zaangażowanych w krótkie łańcuchy dostaw⁵¹. Jednym z pierwotnych celów WPR jest stabilizacja dochodów rolników. Jednocześnie w dokumencie tym nie poświęcono wystarczającej uwagi ochronie miejsc pracy i zapewnianiu pracownikom odpowiednich warunków do pracy. Miejsca pracy w rolnictwie odznaczają się niską stabilnością z uwagi na umowy krótkoterminowe, pracę imigrantów, a także szeroko upowszechnioną w tym sektorze gospodarki pracę nielegalną. Jej skala obejmuje blisko 25% działalności rolniczej Europy⁵².

Największym wyzwaniem obecnego PROW 2014-2020 jest zagwarantowanie równych szans na rozwój gospodarstw małym, do których zalicza się blisko 760 tys. rolników. Dotychczasowa polityka WPR była również nieskuteczna w tworzeniu pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich, co wiązało się także ze skomplikowanym prawem krajowym, niskim poziomem infrastruktury i mniejszym dostępem do kapitału⁵³. Kolejne wyzwanie dotyczy wsparcia edukacji osób zamieszkałych na terenach wiejskich w obszarze technologii cyfrowych, które mogą wesprzeć rolników w rozwoju działań marketingowych i sprzedaży produktów rolnych na większą skalę. Odniesienie się do zidentyfikowanych problemów powinno stanowić priorytet dla przyszłych form wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE.

5.6. Monitorowanie rynków rolnych

WPR nakłada na państwo obowiązek monitorowania rynku rolnego i podejmowania działań mających na celu jego stabilizację. Wspólna polityka rolna opracowana na lata 2014-2020 zakładała przekazanie Polsce łącznej sumy 32 mld euro, co

⁵⁰ E. Jakubowska-Lorenz i in. (red.), *Atlas rolny 2019: dokąd zmierza europejska Wspólna Polityka Rolna*, Fundacja im. Heinricha Bölla w Polsce i Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2019.

⁵¹ B. Staes, M. Heubuch, *Europa musi postawić na krótkie łańcuchy dostaw*, dostęp online: <https://www.euractiv.pl/section/rolnictwowpr/opinion/europa-musi-postawic-na-krotkie-lancuchy-dostaw/> [14.04.2021].

⁵² E. Jakubowska-Lorenz i in. (red.), dz. cyt.

⁵³ *Jak WPR wpływa na zmiany w polskim rolnictwie?...*, dz. cyt.

stanowi kwotę większą o 12% od środków otrzymanych w latach 2007-2013⁵⁴. WPR skupia się na działaniach stabilizujących rynki rolne, obejmujących m.in. płatności bezpośrednie za praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska oraz płatności dla małych gospodarstw i młodych rolników. Do działań stabilizujących należy także nałożony przez WPR obowiązek dywersyfikacji upraw przez rolników umożliwiającej nie tylko stabilizowanie rynku rolnego z uwagi na zjawiska pogodowe, ale także zabezpieczenie opłacalności produkcji rolnej oraz ograniczenia ryzyka jej nieprzewidywalności.

Rozporządzenie UE nr 1306/2013 zawiera szczegółowy opis wspólnego systemu monitorowania i ewaluacji środków wydatkowanych w ramach WPR, obejmujący elementy takie jak regularna sprawozdawczość państw członkowskich, a także wsparcie dla wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za monitorowanie i ewaluację⁵⁵. Monitorowanie i ewaluacja polegają na dokonywaniu przeglądu informacji oraz systematycznym kontrolowaniu wpływów budżetowych i finansowanych działań, w wyniku których możliwe jest otrzymanie danych o wdrażaniu instrumentów i środków WPR. Połączone oddziaływanie instrumentów WPR jest mierzone na podstawie informacji uzyskanych od państw UE. Obecnie KE monitoruje sytuację rynków rolnych oraz rozwój obszarów wiejskich za pośrednictwem instrumentów, takich jak:

- wspólny system monitorowania i ewaluacji na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (CMES – *Common Monitoring and Evaluation System*),
- baza danych związanych z płatnościami z funduszy rolnych UE (CATS – *Clearance Audit Trail System*),
- sprawozdania państw członkowskich⁵⁶.

Rentowna produkcja żywności, zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi i działaniami na rzecz klimatu, a także zrównoważony rozwój terytorialny

⁵⁴ Por. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz. Urz. UE L z 20.12.2013, s. 487-548, 535 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. UE L z 20.12.2013, s. 608-670, s. 656.

⁵⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz. Urz. UE L z 20.12.2013, s. 549-607.

⁵⁶ *Ramy monitorowania i ewaluacji wspólnej polityki rolnej na lata 2014-2020*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2015.

to trzy cele ogólne WPR, w odniesieniu do których ocenia się skuteczność jej środków.

Instrumenty w ramach filaru I, którymi są płatności bezpośrednie, zapewniają wsparcie i stabilizację dochodów rolników oraz przyczyniają się do realizacji celów szczegółowych WPR, tj. utrzymania stabilności rynkowej, spełniania oczekiwań konsumentów i utrzymania zróżnicowanego rolnictwa w UE. Filar II, który opiera się głównie na transferze wiedzy, działaniach informacyjnych oraz tworzeniu grup producentów rolnych również ma na celu zwiększenie konkurencyjności rolnictwa i wprowadzenie zrównoważonego rozwoju na terenach wiejskich⁵⁷. Z kolei wskaźniki są narzędziami służącymi do monitorowania poziomu realizacji celów głównych, celów szczegółowych i poziomu wykorzystania instrumentów polityki WPR. Rozporządzenie UE nr 1305/2013 ustanawia wskaźniki wykorzystywane do ewaluacji WPR, które występują na trzech poziomach:

- wskaźniki produktu – służą do określenia bezpośredniego wyniku w postaci „produktu” osiągniętego za pomocą danego środka finansowego (np. 50 inwestycji z zakresu oszczędności energii sfinansowanych w ramach WPR);
- wskaźniki wyników – służą do określenia bezpośredniego skutku danego środka lub programu (np. 500 miejsc pracy utworzonych w wyniku realizacji środka dotyczącego inwestycji);
- wskaźniki oddziaływania – wykraczają poza natychmiastowy skutek i dotyczą perspektywy długoterminowej (np. stopy bezrobocia na terenach wiejskich)⁵⁸.

Wiarygodność wskaźników zapewniona jest poprzez korzystanie ze sprawdzonych źródeł informacji oraz baz danych krajów członkowskich, a także oficjalnych statystyk Eurostatu, danych zgromadzonych przez Europejską Agencję Środowiska i Bank Światowy. Na podstawie wartości wskaźników, Komisja Europejska oraz państwa członkowskie dokonują ewaluacji WPR a ponadto mogą wprowadzać zmiany do jej struktury. W ramach oceny wpływu PROW na lata 2014-2020 na rolnictwo zastosowanie miało 16 wskaźników oddziaływania WPR:

- I.01 Dochód przedsiębiorcy rolnego
- I.02 Dochód czynników produkcji rolniczej
- I.03 Łączna produktywność czynników produkcji w rolnictwie
- I.04 Zmienność cen towarów w UE
- I.05 Kształtowanie się cen konsumpcyjnych produktów żywnościowych
- I.06 Bilans handlowy rolnictwa

⁵⁷ F. Nègre, *Drugi filar WPR: polityka rozwoju obszarów wiejskich*, „Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej” 2021, dostęp online: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/110/drugi-filar-wpr-polityka-rozwoju-obszarow-wiejskich> [20.02.2021].

⁵⁸ *Ramy monitorowania...*, dz. cyt.

- I.07 Emisje z rolnictwa
- I.08 Wskaźnik liczebności ptaków krajobrazu rolniczego
- I.09 Działalność rolnicza o wysokiej wartości przyrodniczej
- I.10 Pobór wody na potrzeby rolnictwa
- I.11 Jakość wody
- I.12 Zawartość materii organicznej w glebie na terenie gruntów ornych
- I.13 Erozja gleby powodowana przez wodę
- I.14 Wskaźnik zatrudnienia na obszarach wiejskich
- I.15 Poziom ubóstwa na obszarach wiejskich
- I.16 PKB na mieszkańca obszarów wiejskich⁵⁹.

Państwa członkowskie opracowują krajowe sprawozdania poświęcone realizacji polityki WPR według harmonogramu ustalonego przez Komisję Europejską. W przypadku I filaru pierwsze sprawozdanie kraju członkowskiego przedkładać było Komisji Europejskiej do 31 grudnia 2018 r., a drugie sprawozdanie powinno zostać przedłożone w terminie do 31 grudnia 2021 r. Sprawozdania dotyczące wykorzystania środków z II filaru WPR składane są corocznie. W sprawozdaniach państwa członkowskie informują Komisję Europejską m.in. o zrealizowanych płatnościach bezpośrednich i środkach rynkowych. Wnioski sformułowane na podstawie ewaluacji bezpośrednio przyczyniają się do kształtowania przyszłej polityki rolnej.

Komisja Europejska wraz z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym promują wykorzystanie najnowszych technologii satelitarnych w systemie monitorowania upraw rolnych dofinansowanych przez WPR. KE wprowadziła również zmiany w ramach prawnych dotyczących wykorzystywania danych z satelitów Sentinel na potrzeby monitorowania płatności bezpośrednich w ramach pomocy obszarowej, natomiast nie wszystkie kraje członkowskie UE skorzystały z innowacji Sen4CAP. Technologia Sen4CAP umożliwia agencjom państw członkowskich monitorowanie upraw i szybsze reagowanie na nieprawidłowe działania związane z zarządzaniem gruntami rolnymi⁶⁰. Obecnie z nowoczesnego systemu monitorowania rolnictwa korzysta kilkanaście agencji usytuowanych w państwach UE, jednak żadna z nich nie jest agencją z Polski pomimo tego, iż w naszym kraju działa już firma oferująca tego typu oprogramowanie⁶¹. Przedsiębiorstwo CloudFerro udostępnia swoim

⁵⁹ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 834/2014 z dnia 22 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania wspólnych ram monitorowania i ewaluacji wspólnej polityki rolnej, Dz. Urz. UE L 230 z 1.08.2014, s. 1-7.

⁶⁰ M. Powalka, *Sen4CAP – monitorowanie upraw z satelity*, dostęp online: <https://www.bezpluga.pl/wiadomosci/sen4cap-monitorowanie-upraw-z-satelity,93404.html> [8.05.2020].

⁶¹ Tamże oraz *ETO: Satelity mogą monitorować rolnictwo, ale trzeba z nich korzystać*, dostęp online: https://www.sadyogrody.pl/logistyka_i_opakowania/107/eto_satelity_moga_monitorowac_rolnictwo_ale_trzeba_z_nich_korzystac,20791.html [31.03.2021].

klientom platformę zarządzającą systemem Sen4CAP. Jej zastosowanie umożliwiłoby nie tylko poprawę efektywności monitorowania upraw, lecz co ważniejsze pozwoliłoby na optymalizację produkcji rolnej w Polsce⁶². Tymczasem w 2019 roku KOWR podjął działania skierowane na wdrożenie systemu obserwacji satelitarnej w Polsce, jednak technologia ta znalazła swoje zastosowanie wyłącznie do monitorowania stanu zniszczenia upraw spowodowanego przez niekorzystne warunki atmosferyczne⁶³.

5.7. Jakość i bezpieczeństwo żywności

Jakość oraz bezpieczeństwo żywności stanowią integralny element polityki żywniowej, stąd zarówno otoczenie instytucjonalne odpowiadające za kontrolę jakości żywności, jak i jego funkcjonowanie stanowią integralny element polityk dotyczących szeroko definiowanego zdrowia publicznego.

Jakość żywności oznacza „stopień zdrowotności, atrakcyjności sensorycznej i dyspozycyjności w szerokim konsumenckim i społecznym zakresie znaczeniowym, istotny tylko w granicach możliwości wyznaczonych przewidzianymi dla tych produktów surowcami, technologią i ceną”⁶⁴. Wprowadzona definicja sugeruje, że każda właściwość produktu spożywczego pozwala na jej zaliczenie do jednej z trzech cech: jakości zdrowotnej, atrakcyjności sensorycznej oraz dyspozycyjności. Pierwsza z cech obejmuje bezpieczeństwo produktu żywnościowego (brak zagrożeń fizycznych, chemicznych i biologicznych), a także jego wartość odżywczą (zdolność do dostarczania organizmowi materiału budulcowego), w tym kaloryczną (czyli zdolność do dostarczania organizmowi odpowiedniej ilości materiału energetycznego) i dietetyczną (tzn. stopień wykorzystania przez organizm składników pokarmowych znajdujących się w produkcie)⁶⁵. Druga cecha tj. atrakcyjność sensoryczna nawiązuje do wyglądu zewnętrznego produktu, jego zapachu, konsystencji, jak

⁶² Sentinel wpatrzony w uprawy. Nowa usługa w polskiej bazie obrazowań, dostęp online: www.space24.pl/sentinel-wpatrzony-w-uprawy-nowa-usluga-w-polskiej-bazie-zobrazowan [31.03.2021].

⁶³ Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wdroży pilotażowy program wykorzystania danych satelitarnych, dostęp online: <https://www.space24.pl/krajowy-osrodek-wsparcia-rolnictwa-wdrozy-pilotazowy-program-wykorzystania-danych-satelitarnych> [14.04.2021].

⁶⁴ T. Sikora, *Podstawowe uwarunkowania zapewnienia jakości żywności*, [w:] D. Kołożyn-Krajewska, T. Sikora (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem żywności. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 15.

⁶⁵ C. Szczucki, *Pojęcie i zakres znaczeniowy cech składających się na jakość produktów mięsnych*, „Przemysł Spożywczy” 1971, nr 10, s. 23-30.

również obrazu struktury i smakowitości⁶⁶. Ostatnia cecha, czyli dyspozycyjność, odnosi się do rozpoznawalności gatunku, wielkości jednostkowej, trwałości i łątwości przygotowania⁶⁷.

Mówiąc o jakości żywności, należy uświadomić sobie fakt, iż określenie to nie powinno być łączone jedynie z finalnym produktem dostarczanym konsumentowi, lecz z dbałością o każdy element procesu produkcyjnego (zgodnie z treścią strategii *From Farm to Fork*). Zagrożenia dla jakości żywności mogą mieć bowiem zarówno charakter pierwotny (łączący się z jej produkcją), jak i wtórny (wiążący się z jej przetwarzaniem). Fakt ten nie pozostaje z kolei bez związku ze strukturą instytucji odpowiadających za kontrolę jakości żywności, a także zakres ich właściwości podmiotowej i przedmiotowej.

Polska jest (obok Cypru, Słowacji, Słowenii oraz Włoch) jednym z pięciu krajów UE⁶⁸ stosujących rozproszony model instytucjonalny w zakresie odpowiedzialności za bezpieczeństwo żywności. W przeważającej mierze krajów UE działa jedna instytucja odpowiedzialna za bezpieczeństwo żywności, ewentualnie kilka instytucji podporządkowanych jednej dominującej. Już ten fakt stanowi o tym, że funkcjonujący w kraju model odznacza się dużą złożonością, a to nie pozostaje bez wpływu na efekty jego funkcjonowania.

Aktem prawnym regulującym bezpieczeństwo żywności i żywienia w UE jest rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności⁶⁹. Z treści rozporządzenia wynika wprost, iż za bezpieczeństwo żywności odpowiadają jej producenci oraz dystrybutorzy. Co więcej, rozporządzenie ma na celu dbałość o interesy konsumentów produktów żywnościowych oraz przeciwdziałanie praktykom, określanym jako oszukańcze lub podstępne (np. fałszowanie żywności). Innym aktem prawnym nawiązującym do prawa żywnościowego w UE jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 852/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych⁷⁰.

⁶⁶ N. Baryłko-Piekielna, *Analiza sensoryczna w zapewnieniu jakości żywności*, „Przemysł Spożywczy” 1998, nr 52(12), s. 25-28.

⁶⁷ S. Popek, A. Filip (2005). *Konsumenckie kryteria oceny jakości żywności ekologicznej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2005, nr 678, s. 71-76.

⁶⁸ A. Hadjigeorgiou i in., *National food safety systems in the European Union: A comparative survey*, „International Journal of Food Studies” 2013, nr 2(1), s. 105-117.

⁶⁹ Dz. Urz. UE L 031 z 1.02.2002, s. 1-24.

⁷⁰ Dz. Urz. UE L 139 z 30.04.2004, s. 1.

Konieczność ustanowienia na poziomie krajowym instytucji właściwych kontroli na żywności wynika z treści art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 882/2004⁷¹, a przepisy wprowadzające rozporządzenie zawarto w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁷².

Pochodną wskazanych wyżej uregulowań europejskich jest system wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach (*The Rapid Alert System for Food and Feed* – RASFF) zapewniający wymianę informacji między instytucjami i organami zajmującymi się w UE urzędową kontrolą tak żywności, jak i materiałów służących do kontaktu z żywnością, które mogą być szkodliwe dla ludzi i środowiska oraz działaniami naprawczymi podejmowanymi na skutek identyfikacji takich produktów⁷³.

Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia ma charakter kluczowy dla określenia urzędowych organów kontroli żywności. Zgodnie z art. 73 ust. 1 tej ustawy organami urzędowej kontroli żywności (o których mowa w art. 4 rozporządzenia nr 882/2004), w zakresie bezpieczeństwa żywności w Polsce, są organy:

- Państwowej Inspekcji Sanitarnej, działającej na podstawie ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁷⁴,
 - Inspekcji Weterynaryjnej (IW), działającej na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej⁷⁵,
 - Wojskowej Inspekcji Sanitarnej (WIS), działającej na podstawie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie Wojskowej Inspekcji Sanitarnej⁷⁶,
 - Wojskowej Inspekcji Weterynaryjnej (WIW), działającej na podstawie ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej oraz rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 kwietnia 2004 r. w sprawie Wojskowej Inspekcji Weterynaryjnej⁷⁷,
- a także inne organy w zakresie posiadanych kompetencji. Do organów tych należy zaliczyć:

⁷¹ Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem państwowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, Dz. Urz. UE L 165 z 30.4.2004, s. 1.

⁷² Dz.U. 2020, poz. 2021.

⁷³ Na temat działania RASFF zob. np. RASFF. *The Rapid Alert System for Food and Feed Annual Report 2019*, Publication Office of the European Union, Luxembourg 2020 lub inne materiały informacyjne na stronie internetowej https://ec.europa.eu/food/safety/rasff_en

⁷⁴ Dz.U. 2021, poz. 195. W 2020 r. Państwowa Inspekcja Sanitarna została połączona z Państwową Inspekcją Sanitarną Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁷⁵ Dz.U. 2021, poz. 306.

⁷⁶ Dz.U. 2020, poz. 432.

⁷⁷ Dz.U. 2004, nr 89 poz. 857 z późn. zm.

- Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS), działającą na podstawie ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych⁷⁸,
- Inspekcję Handlową (IH), działającą na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej⁷⁹,
- Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN), działającą na podstawie ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa⁸⁰,
- Inspekcję Ochrony Środowiska (IOŚ), działającą na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁸¹.

Do katalogu tego należy również dodać szereg innych podmiotów. Jednym z nich jest Służba Celno-Skarbowa (SCS), pośrednio zaangażowana w kontrolę żywności. SCS odpowiada bowiem za realizację polityki celnej państwa, a w tym także za przywóz i wywóz artykułów żywnościowych. Kolejnym podmiotem jest działający na podstawie ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁸² Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), którego działania obejmują przeciwdziałanie praktykom ograniczającym konkurencję, ochronę konsumentów, bezpieczeństwo produktów i kontrolę wyrobów. Katalog instytucji zaangażowanych wprost lub pośrednio w proces badania jakości żywności uzupełniają również inne organizacje konsumenckie takie jak Federacja Konsumentów.

Przedstawione zestawienie pokazuje, że w Polsce kompetencje dotyczące bezpieczeństwa żywności są rozdzielone pomiędzy kilka instytucji, a co najważniejsze bez określenia instytucji wiodącej. Instytucje te podlegają różnym organom naczelnym, w rezultacie funkcjonujący w Polsce model, na podstawie którego prowadzony jest nadzór nad bezpieczeństwem żywności, zdecydowanie wyróżnia się na tle rozwiązań europejskich.

Powołując się na rozporządzenie (WE) nr 178/2002, kontrolę żywności w Polsce można sklasyfikować w dwóch płaszczyznach obejmujących odpowiednio kontrolę wewnętrzną i zewnętrzną. Pierwsza z nich odnosi się do produkcji, dystrybucji i wprowadzania żywności do obrotu. Począwszy od 1 stycznia 2006 roku wszystkie podmioty, które produkują i wprowadzają żywność do obrotu muszą stosować się do zasad systemu HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points*). Oznacza to, że ich obowiązkiem jest wyeliminowanie wszystkich zagrożeń dla produktu (np. bakterie, zanieczyszczenia, wirusy), a cały proces produkcyjny musi być

⁷⁸ Dz.U. 2021, poz. 630.

⁷⁹ Dz.U. 2020, poz. 1706.

⁸⁰ Dz.U. 2021, poz. 147.

⁸¹ Dz.U. 2021, poz. 1070.

⁸² Dz.U. 2021, poz. 275.

dokładnie udokumentowany. Inspekcje państwowe mogą żądać okazania dokumentacji produkcyjnej. Kontrola wewnętrzna obejmuje także Dobrą Praktykę Higieniczną (*Good Hygienic Practices – GHP*), Dobrą Praktykę Produkcyjną (*Good Manufacturing Practices – GMP*), a także Dobrą Praktykę Rolniczą (*Good Agricultural Practices – GAP*).

Kontrola zewnętrzna należy z kolei do organów oraz instytucji państwa odpowiedzialnych za bezpieczeństwo żywności. Instytucje te kontrolują przedsiębiorców na wszystkich etapach przygotowania do produkcji oraz na etapie samej produkcji. Podział przypisanych im kompetencji odnoszących się do monitorowania i kontrolowania stosowania przepisów prawa żywnościowego przez podmioty działające na szeroko zdefiniowanym rynku spożywczym (na wszystkich etapach opisujących proces produkcji, a także procesy przetwarzania i dystrybucji), opiera się na kilku powiązanych i nakładających się obszarach. Podział ten w odniesieniu do najważniejszych instytucji odpowiadających za kontrolę żywności można przeprowadzić na podstawie podanych niżej kryteriów.

Tabela 64. Kompetencje inspekcji w zakresie monitorowania i kontroli jakości żywności

Kryteria kontroli jakości żywności		
Jakość zdrowotna (rozumiana jako bezpieczeństwo żywności) oraz jakość handlowa	Pochodzenie żywności	Obrót produktami żywnościowymi
<ul style="list-style-type: none"> • IJHARS oraz Inspekcja Handlowa jako inspekcje odpowiedzialne za badanie jakości handlowej, • Inspekcja Weterynaryjna (IW) oraz Państwowa Inspekcja Sanitarna jako inspekcje odpowiadające za jakość zdrowotną tj. bezpieczeństwo żywności (tj. obszar ochrony zdrowia, a także życia konsumentów) 	<ul style="list-style-type: none"> • Państwowa Inspekcja Sanitarna odpowiada za kontrolowanie bezpieczeństwa żywności pochodzenia niezwierzęcego zarówno na etapie produkcji, jak i w odniesieniu do wszystkich produktów znajdujących się na półkach sklepowych, • IW odpowiada za żywność pochodzenia zwierzęcego tak, na etapie produkcji, jak i w obrocie hurtowym. 	<ul style="list-style-type: none"> • IJHARS kontroluje jakość handlową żywności zarówno u producenta, jak również w obrocie hurtowym, • Inspekcja Handlowa dba o zapewnienie jakości handlowej żywności w obrocie detalicznym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie aktów prawnych regulujących instytucje i organy nadzoru nad jakością żywności.

Urzędową kontrolę żywności sprawują także inspekcje resortowe. W jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej (MON) lub przez niego nadzorowanych oraz w podmiotach utworzonych przez te jednostki, urzędzie obsługującym MON, podmiotach leczniczych utworzonych i nadzorowanych przez MON, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego i rejonach zakwaterowania przejściowego jednostek wojskowych

oraz w stosunku do wojsk obcych przebywających na terytorium RP lub przemierzających się przez to terytorium zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej wykonuje Wojskowa Inspekcja Sanitarna (WIS)⁸³. Z kolei Wojskowa Inspekcja Weterynaryjna wykonuje zadania w zakresie ochrony zdrowia zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego, na terenach i w stosunku do jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej i przez niego nadzorowanych oraz jednostek wojsk obcych przebywających na tych terenach. Wojskowa Inspekcja Weterynaryjna realizuje tym samym zadania Inspekcji Weterynaryjnej⁸⁴. Wskazane wyodrębnienie organizacyjne wynika stąd, że z uwagi na charakter tych podmiotów nie mogą one podlegać kontroli „powszechnych” organów zajmujących się kontrolowaniem jakości żywności⁸⁵.

Jak wykazuje przeprowadzona klasyfikacja, podział opiera się na co najmniej kilku nakładających się na siebie kryteriach. Pierwszym z nich jest rodzaj produktów żywnościowych. Umożliwia ono rozdział kompetencji pomiędzy Państwową Inspekcją Sanitarną a Inspekcją Weterynaryjną. Drugie kryterium odnosi się do rodzaju wymagań, których przestrzeganie kontroluje dany organ. Na tej podstawie można podzielić organy przeprowadzające urzędową kontrolę żywności na badające bezpieczeństwo żywności i te, prowadzące badania w pozostałym zakresie. Kryterium to umożliwia podział właściwości pomiędzy IJHARS (kontrolującej artykuły rolno-spożywcze⁸⁶) i Inspekcję Handlową, a Inspekcją Weterynaryjną i Państwową Inspekcją Sanitarną oraz częściowo PIORiN (kontrolującej w przeciwieństwie do IJHARS uprawę roślin).

Zakresy działalności regulują także porozumienia zawarte między instytucjami kontrolującymi jakość żywności. Wynikają one z nieprzejrzystego podziału zadań i związanego z tym nieprecyzyjnego określenia właściwości podmiotowej i przedmiotowej co wymusiło podpisanie porozumień określających zasady współpracy. Przykładem jest porozumienie z dnia 20 stycznia 2015 roku zawarte pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym, Głównym Inspektorem Ochrony Rolnictwa i Nasiennictwa, Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska w sprawie współdziałania ich organów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa produkcji pierwotnej

⁸³ Art. 22a ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

⁸⁴ Art. 3 ust. 4 ustawy o inspekcji weterynaryjnej.

⁸⁵ P. Wojciechowski, *Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce – struktura, kompetencje i zakres działań*, „Kontrola państwowa” 2014, nr 1(59), 49-65.

⁸⁶ Produkty rolne to m.in. runo leśne, dziczyzna, organizmy morskie i słodkowodne w postaci surowców, półproduktów oraz wyrobów gotowych otrzymywanych z tych surowców i półproduktów, w tym środki spożywcze.

żywności pochodzenia roślinnego⁸⁷. Przykłady innych tego rodzaju porozumień dotyczą współpracy pomiędzy:

- Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, Głównym Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Głównym Inspektorem Sanitarnym;
- Głównym Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Głównym Inspektorem Sanitarnym;
- Głównym Lekarzem Weterynarii oraz Głównym Inspektorem Sanitarnym;
- Głównym Inspektorem Sanitarnym oraz Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁸⁸.

Konsekwencją zawartych porozumień jest nie tylko doprecyzowanie zakresu właściwości, lecz niekiedy także przekazywanie kompetencji pomiędzy instytucjami. Przykładem takiego rozwiązania jest porozumienie z dnia 16 października 2018 r. pomiędzy GIS i GIW o współdziałaniu i współpracy tych organów. Na jego podstawie PIS przejęła od IW nadzór nad zakładami produkującymi produkty pochodzenia zwierzęcego. Inspekcji Weterynaryjnej przekazany został natomiast nadzór nad zakładami, w których dokonuje się produkcji z udziałem nieprzetworzonych surowców pochodzenia zwierzęcego⁸⁹.

Przedstawione informacje pokazują, że krajowy system bezpieczeństwa oraz jakości żywności obejmuje pięć podstawowych instytucji, podporządkowanych trzech organom centralnym. Odpowiedzialność za badanie jakości zdrowotnej żywności ponosi PIS, podległa Ministrowi Zdrowia oraz IW podległa Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Za kontrolę jakości handlowej odpowiadają IJHARS i PIORiN podporządkowane Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a także Inspekcja Handlowa podporządkowana Prezesowi Rady Ministrów. Tak istotne rozproszenie kompetencyjne pozostaje w negatywnym związku zarówno z przejrzystością rozdziału właściwości, jak i efektywnością podejmowanych i realizowanych działań kontrolnych.

⁸⁷ Porozumienie z dnia 20 stycznia 2015 r. pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym, Głównym Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska w sprawie współdziałania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego, Dz. Urz. GIOŚ poz. 2.

⁸⁸ *Informacja o wynikach kontroli Bezpieczeństwo żywności*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2020, s. 21.

⁸⁹ Tamże, s. 23.

Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa w Polsce

Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich należą – obok ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia, edukacji, transportu i obrony narodowej – do zadań publicznych angażujących największe środki publiczne. Narzędzia publicznego wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich z pieniędzy publicznych można przy tym podzielić na dwie podstawowe kategorie:

- **wsparcie bezpośrednie** – polegające na przekazywaniu środków finansowych do rolników oraz agencji i organizacji wspomagających rolnictwo, takich jak Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa lub Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa; źródłem środków na wsparcie bezpośrednie są zarówno krajowe dochody publiczne, jak i dochody pochodzące z budżetu Unii Europejskiej stanowiące istotną część wsparcia rolnictwa;
- **wsparcie pośrednie** – udzielone branży rolniczej preferencje – w stosunku do innych grup obywateli i przedsiębiorstw – takie jak stosowanie obniżonych stawek podatków i składek opłacanych na rzecz sektora finansów publicznych.

Problemem do rozstrzygnięcia jest zakres wydatków, które uznamy za wsparcie rolnictwa. Istnieje bowiem duża grupa zadań, które niewątpliwie stanowią wsparcie rolnictwa, lecz są ponoszone w celach szerszych, obejmujących również inne obszary działalności państwa. Na potrzeby tego opracowania przyjęliśmy, że za wsparcie rolnictwa uważać będziemy:

- wszystkie wydatki krajowego segmentu budżetu państwa klasyfikowane w dziale 010 – Rolnictwo,
- wszystkie wydatki finansowane środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej i przeznaczone na finansowanie przedsięwzięć Wspólnej Polityki Rolnej UE,
- wydatki na dotacje do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- wydatki na finansowanie funkcjonowania szkół rolniczych podległych ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa,

- wydatki na kulturę, ochronę zdrowia i edukacyjną opiekę wychowawczą z budżetu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
- wydatki budżetowe ponoszone w ramach Programu Operacyjnego „Pomoc Żywnościowa”, wspieranego środkami Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym,
- wydatki na funkcjonowanie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W takim ujęciu pominęliśmy – przy wyliczaniu zbiorczych kwot wsparcia:

- wydatki na funkcjonowanie uczelni kształcących na kierunkach rolniczych,
- dotacje dla instytutów badawczych zajmujących się rolnictwem,
- zwiększone kwoty subwencji przeznaczone na finansowanie szkół w małych miejscowościach (niemal w całości należne gminom prowadzącym szkoły na obszarach wiejskich),
- wydatki na rolnictwo finansowane ze środków budżetowych UE ujętych w programach operacyjnych przypisanych do polityki spójności – w tym w szczególności wydatków Programu Operacyjnego „Inteligentny Rozwój”, niektórych regionalnych programów operacyjnych oraz Programu Operacyjnego „Polska Cyfrowa”.

Pominęliśmy również koszty badań podstawowych i przedsięwzięć badawczo-rozwojowych finansowanych ze środków budżetowych na naukę, w tym – ze środków pozostających w dyspozycji Narodowego Centrum Nauki i Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, ograniczając się jedynie do prezentacji przykładowych zadań badawczych z zakresu rolnictwa finansowanych z tych źródeł.

6.1. Wsparcie bezpośrednie – mechanizmy krajowe

Rozmiary bezpośredniego wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich zamykały się w ostatnich latach kwotami w granicach od ok. 46 mld zł do prawie 50 mld zł, przy dość znacznych wahaniami pomiędzy latami. Na tę kwotę składają się przede wszystkim wydatki budżetu państwa i omawiane w dalszej części rozdziału wydatki budżetu środków europejskich. Uzupełnieniem tych dwóch pozycji były wydatki ponoszone ze środków własnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Z zamieszczonej poniżej tabeli widzimy, że główną przyczyną zmian poziomu wsparcia budżetowego są mocno zróżnicowane pomiędzy kolejnymi latami wydatki budżetu środków europejskich. Bardziej stabilne są natomiast krajowe wydatki budżetu państwa.

Tabela 65. Publiczne wydatki na wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w latach 2010-2020

Wyszczególnienie	2010	2013	2018	2019	2020
	mln zł				
Ogółem	51 130,6	57 835,5	52 191,5	53 129,4	–
Budżet państwa	27 097,3	27 199,4	26 810,6	27 647,0	30 136,8
w tym: wydatki na współfinansowanie zadań wspieranych środkami budżetowymi UE	6 249,9	5 313,1	2 659,8	2 607,8	–
Budżet środków europejskich	14 305,4	22 391,4	19 714,9	19 983,5	22 770,9
Jednostki samorządu terytorialnego ^a	3 478,0	2 931,6	3 006,2	2 891,1	–

^a Bez wydatków finansowanych dotacjami z budżetu państwa

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów ze sprawozdań zbiorczych Rb-28, Rb27s i Rb-28s.

Analizując zamieszczone powyżej dane, należy pamiętać, że tylko niewielka część zadań publicznych z zakresu rolnictwa wykonywana jest przez jednostki organizacyjne finansowane bezpośrednio z budżetu państwa, a większość wydatków budżetu państwa przekazywana jest – głównie w formie dotacji – innym podmiotom wykonującym zadania publiczne, w tym Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz jednostkom samorządu terytorialnego.

6.1.1. Budżet państwa

Opiszemy teraz wydatki ponoszone ze środków krajowych. Podkreślić przy tym należy jeszcze raz wstępny charakter tego opracowania, a także istotne wady obowiązującego systemu ewidencji i sprawozdawczości budżetowej, utrudniające identyfikację faktycznego przeznaczenia znacznych kwot klasyfikowanych jako wydatki na rolnictwo. Jako spektakularny przykład tych wad wskazać można fakt, iż w wynoszących w 2019 r. ponad 2,6 mld zł wydatków na rolnictwo w budżetach wojewodów 1160,7 mln zł, czyli 44% wszystkich wydatków na rolnictwo wykazano w rozdziale 01095 – „Pozostałe wydatki”, a z materiałów objaśniających do sprawozdań z wykonania budżetu państwa nie można odczytać faktycznego przeznaczenia tych środków – aby ustalić, że pozycja ta obejmuje głównie wydatki na dopłaty do oleju napędowego używanego w rolnictwie trzeba sięgnąć do innych materiałów, takich jak na przykład informacje o wynikach kontroli NIK¹.

¹ Wiele informacji pomijanych w rządowych sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa znaleźć można w publikowanych przez z Najwyższą Izbę Kontroli wystąpieniach pokontrolnych z kontroli budżetowych w resortach i w zbiorczej analizie wykonania budżetu państwa. Dokumenty te dostępne są na stronie internetowej NIK (nik.gov.pl).

Wydatki krajowego segmentu budżetu państwa związane z rolnictwem oraz rozwojem obszarów wiejskich, możemy podzielić na kilka podstawowych kategorii:

- dotacje budżetowe do systemu ubezpieczeń społecznych rolników,
- bezpośrednie wydatki na zadania budżetowe w rolnictwie,
- wydatki na funkcjonowanie urzędów i instytucji wspierających rolnictwo,
- wydatki na prowadzenie szkół rolniczych.

Wymienione powyżej wydatki stanowiły w 2020 r. ok. 99,9% wszystkich wydatków budżetu państwa służących wsparciu rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, z czego około dwóch trzecich stanowiły dotacje dla Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Tabela 66. Wydatki budżetu państwa na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich w latach 2010-2020

Działy i części klasyfikacji budżetowej	2010	2013	2017	2018	2019	2020
	mln zł					
RAZEM	27 097,3	27 199,4	25 218,5	26 810,6	27 647,0	30 136,8
010 Rolnictwo	10 279,2	10 013,9	7 453,7	8 963,2	8 371,6	10 713,8
32 Rolnictwo	441,2	567,6	788,8	848,6	786,0	740,5
33 Rozwój wsi	7 483,5	6 681,9	3 713,0	5 710,4	4 831,8	6 854,7
34 Rozwój regionalny	–	–	–	6,3	29,6	32,8
35 Rynki rolne	32,6	21,9	24,8	32,2	31,3	32,6
44 Zabezpieczenie społeczne	–	–	14,8	64,4	44,4	59,2
62 Rybołówstwo	–	–	5,8	5,8	5,8	5,8
85 Budżety wojewodów	2 321,8	2 742,6	2 906,4	2 295,5	2 642,6	2 988,3
500 Handel	869,5	391,8	266,3	0,0	0,0	0,0
35 Rynki rolne	869,5	391,8	226,2	0,0	0,0	0,0
44 Zabezpieczenie społeczne	–	–	40,1	–	–	0,0
753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	15 648,8	16 445,9	17 079,1	17 454,4	18 848,0	18 909,7
72 Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	15 648,8	16 445,9	17 079,1	17 454,4	18 848,0	18 909,7
750 Administracja	111,0	133,6	146,0	123,7	128,8	129,2
32 Rolnictwo	90,8	113,0	123,5	101,6	106,5	107,5
33 Rozwój wsi	13,1	13,5	14,8	14,5	14,7	14,2
35 Rynki rolne	7,1	7,1	7,7	7,5	7,6	7,5
801 Oświata i wychowanie	140,1	166,5	222,7	216,5	242,4	314,6
32 Rolnictwo	140,1	166,5	222,7	216,5	242,4	314,6
854 Edukacyjna opieka wychowawcza	20,5	23,1	30,8	34,5	38,0	50,0
32 Rolnictwo	20,5	23,1	30,8	34,5	38,0	50,0
921 Kultura	5,9	5,7	6,5	6,2	6,7	9,2
32 Rolnictwo ^a	5,9	5,7	6,5	6,2	6,7	9,2
Inne działy^b	22,2	18,9	13,3	12,1	11,2	10,3

^a Finansowanie Centralnej Biblioteki Rolniczej im. Michała Oczapowskiego, działającej obecnie w ramach Narodowego Instytutu Kultury i Dziedzictwa Wsi

^b Ujęto tu małe kwotowo wydatki w innych działach, w tym wydatki obronne i wydatki w dziale „Ochrona zdrowia”.
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Największą część wydatków budżetu państwa na zadania związane z wsią i rolnictwem pochłania wsparcie systemu ubezpieczeń społecznych rolników. Należy też podkreślić, iż w wydatkach budżetu państwa na rolnictwo ponad połowę stanowią wydatki na współfinansowanie zadań realizowanych z finansowym udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

6.1.2. Wsparcie systemu ubezpieczeń społecznych rolników

System ubezpieczeń społecznych rolników, uruchomiony już w latach siedemdziesiątych XX wieku, działa w sposób całkowicie niezależny od ZUS-u i jego funduszy i prowadzony na preferencyjnych warunkach dla jego uczestników. W porównaniu do systemu „pracowniczego” obsługiwanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych², system rolniczy charakteryzuje się znacznie niższymi składkami i niższymi świadczeniami. W 2020 r. w KRUS ubezpieczonych było prawie 1,2 mln osób, z czego ok. 39% stanowili współmałżonkowie i członkowie rodzin ubezpieczonych rolników, również objęci ubezpieczeniami społecznymi rolników.

W ostatnich dziesięciu latach liczba ubezpieczonych w systemie rolniczym zmniejszyła się o ok. 24%, a dynamika spadku nadal rośnie. Jest to spowodowane zarówno zmniejszaniem się liczby gospodarstw rolnych (pomiędzy rokiem 2010 i 2020 ich liczba zmniejszyła się o ok. 360 tys., a wstępne wyniki Powszechnego Spisu Rolnego 2020 pokazują dalszy, znaczący spadek liczby gospodarstw rolnych³), jak i stopniowym ograniczaniem dostępu do systemu osób gospodarujących na znikomych obszarach gruntów rolnych i domowników pomagających w pracy w gospodarstwie rolnym. Interesujące jest przy tym, że mimo tych zmian przy silnie malejącej liczbie ubezpieczonych rolników i ich współmałżonków bardzo nieznacznie zmniejsza się liczba ubezpieczonych domowników.

² Oprócz systemu rolniczego i pracowniczego istnieje również finansowany całkowicie z budżetu państwa system rent i emerytur dla żołnierzy i funkcjonariuszy tzw. służb mundurowych – wojska, policji, Straży Granicznej, straży pożarnej i Służby Więziennej. Z systemu tego korzystają również sędziowie i prokuratorzy pobierający wynagrodzenia dla osób w stanie spoczynku.

³ Por. opublikowaną przez Główny Urząd Statystyczny *Informację o wstępnych wynikach Powszechnego Spisu Rolnego 2020*, dostęp online: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2020/informacja-o-wstepnych-wynikach-powszechnego-spisu-rolnego-2020-webinarium-godz-1200,1,1.html> [7.0.4.2021]. Zgodnie z tą informacją od poprzedniego spisu rolnego przeprowadzonego w 2010 r. liczba gospodarstw rolnych zmniejszyła się o 13%.

Tabela 67. Ubezpieczeni w KRUS, emeryci i renciści rolni w latach 2010-2020

Wyszczególnienie	2010	2015	2017	2018	2019	2020	
	Osoby						2010 = 100
Ubezpieczeni	1 535,5	1 375,5	1 270,5	1 233,7	1 215,1	1 173,2	76,4
Rolnicy	948,2	839,1	766,1	740,0	721,8	701,0	73,9
Współmałżonkowie	429,9	380,5	344,4	332,4	323,1	311,2	72,4
Domownicy	157,4	154,9	153,1	152,9	151,3	150,5	95,6
Płatnicy składek	1 161,6	1 062,3	989,6	937,0	924,4	890,9	76,7
Emeryci i renciści							
Emeryci	1 096,3	943,0	918,4	919,8	914,4	853,8	77,9
Renciści	278,0	260,0	256,7	250,1	242,9	229,7	82,6

Źródło: *Kwartalna Informacja Statystyczna – IV kwartał 2020 r.*, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa 2021.

W zamieszczonych powyżej danych o liczbie osób ubezpieczonych w KRUS zwraca uwagę fakt, iż liczba rolników objętych ubezpieczeniem społecznym rolników odpowiada zaledwie ok. 53% liczby zarejestrowanych gospodarstw rolnych. Wynika to stąd, że obowiązkowi ubezpieczenia w KRUS podlegają wyłącznie rolnicy gospodarujący na powierzchni przekraczającej 1 hektar przeliczeniowy. Oznacza to na przykład, że rolnicy gospodarujący na glebach V i VI klasy w czwartym okręgu podatkowym podlegają obowiązkowi ubezpieczenia tylko wtedy, gdy gospodarują na powierzchni ponad 10 ha gruntów klasy V lub ponad 20 ha gruntów klasy VI⁴.

Podstawę wymiaru składek KRUS stanowi wielkość gospodarstwa. W 2021 roku, dla rolników i domowników pracujących w gospodarstwach, których powierzchnia nie przekracza 50 ha, składka wynosi 101 zł miesięcznie. Od rolników gospodarujących w gospodarstwach o powierzchni większej niż 50 ha składki są wyższe – aż do 586 zł miesięcznie przy powierzchni gospodarstwa przekraczającej 300 ha. Stała jest natomiast składka płacona za współmałżonków i domowników. Rolników opłacających podwyższone składki jest niewiele, gdyż w 2016 r. powierzchnię 50 ha przekraczało tylko ok. 2,3% gospodarstw rolników indywidualnych.

Gospodarka finansowa KRUS prowadzona jest w formie trzech państwowych funduszy celowych:

- Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER), z którego wypłacane są emerytury i renty rolnicze,
- Funduszu Prewencji i Rehabilitacji,
- Funduszu Administracyjnego, z którego pokrywane są koszty funkcjonowania KRUS,

⁴ Por. art. 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. 2020, poz. 333).

oraz Funduszu Składkowego, z którego – na zasadach samofinansowania – wypłacane są dodatkowe świadczenia dla rolników. Fundusz Składkowy pokrywa również – dokonując solidarnie z FER wpłat na Fundusz Administracyjny – część kosztów funkcjonowania KRUS.

Tabela 68. Finanse państwowych funduszy celowych KRUS w latach 2010-2020

Wyszczególnienie	2010	2013	2017	2018	2019	2020
	mln zł					
Fundusz Emerytalno-Rentowy (FER)						
Przychody	16 347,7	17 446,2	19 878,0	20 172,7	21 453,6	21 302,6
Składki	1 356,4	1 530,0	1 390,4	1 370,6	1 370,7	1 043,4
Dotacja z budżetu państwa	14 935,8	15 853,1	16 684,8	17 097,0	18 510,8	18 430,1
Refundacja świadczeń zbiegowych ^a	.	.	1 639,2	1 564,2	1 441,7	1 350,5
Inne	55,6	63,1	163,5	140,9	130,4	478,6
Koszty	16 575,4	17 557,9	20 002,4	20 164,8	21 664,2	21 182,8
w tym:						
Wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych	14 270,6	15 347,6	17 746,6	17 869,8	19 327,5	18 738,0
Odpis na rzecz Funduszu Administracyjnego	442,0	455,6	495,8	533,3	574,5	625,8
Składki na ubezpieczenie zdrowotne	1 859,1	1 750,2	1 757,2	1 759,9	1 760,5	1 762,3
Fundusz Administracyjny						
Przychody	585,2	590,7	606,4	648,9	708,0	783,2
Odpis z FER	442,0	455,6	495,8	533,3	574,5	625,8
Odpis z Funduszu Składkowego	58,4	58,8	48,6	55,2	73,0	61,8
Inne dochody	84,8	76,3	62,0	60,3	60,5	95,6
Koszty	586,2	573,7	650,1	644,0	706,9	741,8
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji						
Przychody	39,0	33,6	36,9	42,5	44,6	43,8
Dotacja z budżetu państwa	6,0	0,3	1,3	5,0	5,0	10,3
Odpis z Funduszu Składkowego	32,5	32,6	35,1	37,5	39,5	33,5
Koszty	43,7	33,7	36,8	41,7	44,1	38,1

^a Do 2013 r. wydatki na świadczenia zbiegowe nie były wykazywane w planach finansowych FER

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Jak widać z zamieszczonych powyżej danych, FER – podobnie jak Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – finansujący świadczenia emerytalno-rentowe z systemu „pracowniczego” – otrzymuje corocznie potężną dotację z budżetu państwa. Jej wysokość dość szybko rośnie, mimo iż liczba świadczeniobiorców otrzymujących renty i emerytury z KRUS stale maleje. Na przestrzeni ostatnich jedenastu lat (2010-2020) dotacja budżetowa dla FER rosła średnio o 2,1% rocznie przy jednoczesnym spadku liczby osób pobierających emerytury i renty średnio o 2,3% rocznie i spadku liczby osób opłacających składki na rzecz tego funduszu o 2,6% rocznie.

Zasadniczym problemem dla finansów KRUS (a właściwie dla Skarbu Państwa, uzupełniającego niedobory środków KRUS) nie jest jednak pogarszająca się relacja liczby świadczeniobiorców do liczby osób opłacających składki, lecz bardzo

niekorzystna relacja wysokości składki do wypłacanych świadczeń. W efekcie stopień samofinansowania KRUS, czyli stopień pokrycia kosztów własnymi przychodami wynosi obecnie tylko 5,2%, podczas gdy dla również mocno niezbilansowanego finansowo pracowniczego systemu ubezpieczeń społecznych wskaźnik ten jest mniej więcej czternastokrotnie wyższy. Gdy porównamy składki opłacane przez rolników i przez osoby prowadzące działalność gospodarczą poza rolnictwem to okaże się, że składka płacona przez rolników jest dziesięciokrotnie niższa od tej płaconej przez przedsiębiorców spoza rolnictwa.

W 2019 r. przedsiębiorcy opłacali na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych składkę – niezależną od składki na ubezpieczenie zdrowotne – w wysokości co najmniej 1246,92⁵ zł miesięcznie. Przeciętna wysokość miesięcznej składki przypadającej na jednego ze wszystkich ubezpieczonych w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych była niewiele niższa i wynosiła ok. 1042 zł. W tym samym roku średnia miesięczna składka od osoby ubezpieczonej w KRUS wynosiła ok. 94 zł. Kolejnym powodem, dla którego dofinansowanie przypadające na jednego świadczeniobiorcę w KRUS jest znacznie wyższe niż w systemie pracowniczym, są proporcje liczby ubezpieczonych i świadczeniobiorców – w 2019 r. na 100 świadczeniobiorców przypadało w KRUS 101 ubezpieczonych opłacających składki, a w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – ponad 200.

Działanie tych dwóch czynników:

- mniej korzystnej niż w FUS proporcji wysokości składki do przeciętnego świadczenia,
- mniej korzystnej niż w FUS proporcji liczby świadczeniobiorców do liczby ubezpieczonych,

powoduje, że przypadająca na jednego świadczeniobiorcę dotacja do FER jest prawie trzykrotnie wyższa niż dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Przypomnieć warto, że gdy system ubezpieczeń społecznych rolników był tworzony, ustalono, że wydatki na świadczenia dla rolników finansowane będą w $\frac{1}{3}$ składkami rolników, a w $\frac{2}{3}$ – dotacjami z budżetu państwa⁶. Od zasady tej trzeba jednak było szybko odejść – najpierw zmniejszając udział rolników do 17%, a później ograniczając go sukcesywnie, by w 1990 r. dojść już do poziomu 6%, bliskiego obserwowanemu obecnie.

⁵ Nie dotyczy to nowych przedsiębiorców, zwolnionych ze składki przez 24 miesiące od uruchomienia działalności. W 2021 r. składka od przedsiębiorców wynosi już 1380,18 zł miesięcznie.

⁶ Por. art. 42 ust. 5 ustawy z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz.U. nr 40, poz. 268). W zastępującej ustawę z 1982 r. ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst pierwotny: Dz.U. 1991, nr 7 poz. 24; tekst obecnie obowiązujący: Dz.U. 2021, poz. 266) nie ma już przepisów określających proporcje finansowania emerytur i rent z KRUS.

Tabela 69. Porównanie systemów emerytalnych w latach 2010-2020

Wyszczególnienie	Jednostka miary	2010	2017	2018	2019	2020
Ubezpieczeni						
ZUS	osoby	14 656,5	15 543,8	15 847,6	16 632,3	15 781,3
KRUS	osoby	1 535,5	1 270,5	1 215,1	1 199,3	1 173,2
Emeryci i renciści						
ZUS	osoby	7 633,1	7 305,1	7 592,4	7 707,1	7 793,8
KRUS	osoby	1 374,7	1 175,3	1 157,4	1 120,1	1 063,9
Przeciętna emerytura i renta						
ZUS	zł	1 588,95	2 018,50	2 072,40	2 158,75	2 264,10
KRUS	zł	825,00	1 074,90	1 093,50	1 122,10	1 190,90
Dotacja budżetowa na jednego świadczeniobiorcę						
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	zł	5 602,8	5 609,6	4 718,2	5 050,5	4 994,3
KRUS	zł	10 882,1	14 260,2	14 835,7	16 526,0	0,0
Stopień samofinansowania						
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	%	75,7	101,0	87,5	80,5	71,9
KRUS	%	8,5	8,5	8,1	6,9	5,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

KRUS finansuje również – tzw. świadczenia zbiegowe, czyli świadczenia dla osób, które uzyskały prawo do świadczeń emerytalno-rentowych z obu systemów – rolniczego, jak i pracowniczego. Na świadczenia te otrzymuje środki z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

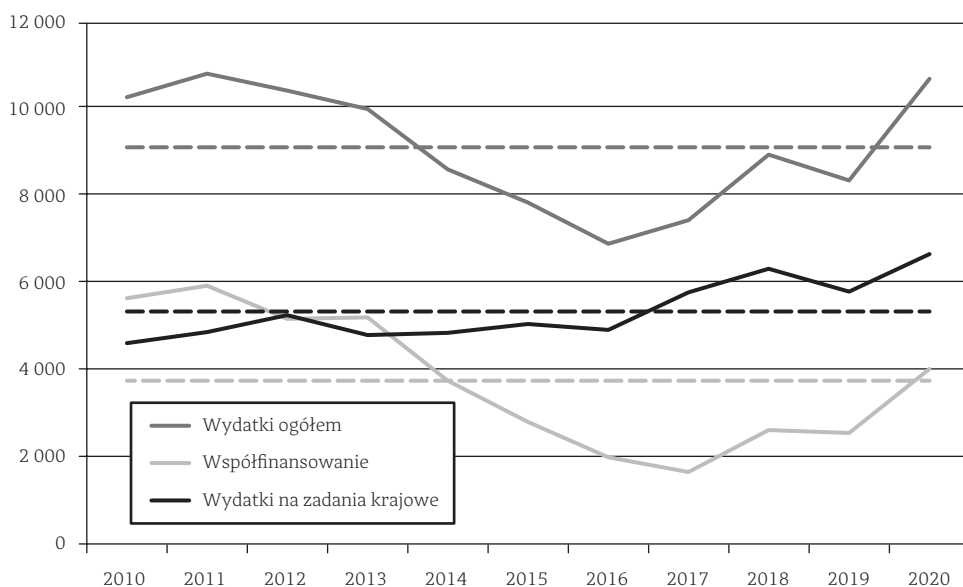
6.1.3. Wydatki na rolnictwo

W wydatkach budżetu państwa klasyfikowanych w dziale 010 – Rolnictwo, wyróżnić można kilka grup wydatków, wyraźnie odmiennych pod względem charakteru finansowanych działań. Najważniejsze z nich to:

- wydatki na wkład krajowy (współfinansowanie) zadań w rolnictwie finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej;
- wydatki na funkcjonowanie instytucji państwowych obsługujących rolnictwo, wśród których największe środki przeznaczone są na koszty funkcjonowania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa;
- dotacje udzielane rolnikom na zadania związane z produkcją rolną oraz dopłaty (refundacje) części kosztów produkcji rolnej i inwestycji związanych z prowadzeniem gospodarstw rolnych;
- dotacje dla organizacji i stowarzyszeń rolników, takich jak izby rolnicze, stowarzyszenia producentów i spółki wodne;
- wydatki na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt gospodarskich oraz na usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

Kwoty budżetowych wydatków na rolnictwo wykazują dużą zmienność w czasie. Główną przyczyną jest zmienność wydatków na współfinansowanie, wynikająca z „cyklu unijnego” – w każdej perspektywie finansowej, czyli siedmioletnim okresie unijnego planowania budżetowego minimum wydatków przypada na trzeci rok perspektywy, wielkości maksymalne odnotowywane są w ostatnich latach. Wyraźnie widać to na zamieszczonym poniżej wykresie, obrazującym wydatki budżetu państwa na rolnictwo w latach 2010-2020. Przerzywanymi liniami oznaczono na wykresie średnioroczne w dziesięcioletnim okresie wydatki w wyróżnionych kategoriach wydatków.

Wykres 10. Wydatki budżetu państwa na rolnictwo w latach 2010-2020



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W latach 2010-2020 średnie roczne wydatki budżetu państwa na współfinansowanie projektów unijnych wyniosły 3766,2 mln zł, co odpowiada ok. 41% wszystkich krajowych wydatków budżetu państwa na rolnictwo.

Większość środków na współfinansowanie przekazywana jest do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) na współfinansowanie projektów realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). W 2019 r. z ogólnej kwoty 4029,3 mln zł na współfinansowanie ARiMR otrzymała 3690,6 mln zł (91,6% całej kwoty), niemal wszystkie pozostałe środki trafiły do wojewodów (również współfinansujących zadania ujęte w PROW) i do Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

Drugą grupę budżetowych wydatków na rolnictwo stanowią wydatki na funkcjonowanie instytucji wspierających rolnictwo. Są to:

- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- Centrum Doradztwa Rolniczego i Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego,
- Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych,
- Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt,
- Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wraz z oddziałami wojewódzkimi,
- instytucje inspekcyjno-kontrolne, do których zaliczamy:
 - a) Krajową Stację Chemiczno-Rolniczą,
 - b) Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa,
 - c) Główny Inspektorat Weterynarii wraz z inspektoratami wojewódzkimi, powiatowymi i granicznymi,
 - d) Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

Wydatki na utrzymanie tych jednostek wynoszą rocznie ok. 2,7 mld zł, z czego największa część przypada Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji rolnictwa (ARiMR).

ARiMR jest największą polską agencją odpowiedzialną za wspieranie rolnictwa. Jej zadania zostały szerzej opisane w rozdziale czwartym. Agencja jest odpowiedzialna za koordynację programów unijnych, obsługę dopłat bezpośrednich, a także prowadzenie własnych programów pomocowych, takich jak dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych, finansowanie kosztów zbioru, transportu i unieszkodliwiania padłych zwierząt, dopłaty do materiału siewnego.

Środki przekazywane do ARiMR z budżetu państwa można podzielić na dwie części:

- dotację na działalność Agencji jako instytucji – w 2020 r. wyniosła ona 1151,7 mln zł;
- dotację na realizację własnych programów pomocowych dla rolnictwa.

Według sprawozdania z wykonania planu finansowego ARiMR⁷ łączna kwota obu części dotacji wyniosła w 2020 r. 2926,2 mln zł. O ile dotacja z budżetu państwa spadła w porównaniu z 2018 rokiem, to jej znaczący wzrost w ostatnich latach wynika z przejęcia przez ARiMR części zadań⁸, które wcześniej wykonywała zlikwidowana Agencja Rynku Rolnego.

Sposób ujęcia w ewidencji sektora finansów publicznych operacji finansowych ARiMR jest niejasny i niezgodny z ogólnymi regułami obowiązującymi przy wykonywaniu budżetu państwa, gdyż niektóre zadania ARiMR są finansowane – prawidłowo – z dotacji przekazywanej Agencji z budżetu państwa, natomiast inne

⁷ *Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2020 rok*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2021, s. 312.

⁸ Pozostałe zadania zlikwidowanej Agencji Rynku Rolnego przejął Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

zadania, które ARiMR wykonuje, korzystając ze środków budżetowych nie są ujmowane w planach finansowych ARiMR, a w sprawozdaniach budżetowych prezentowane są jako wydatki dokonywane bezpośrednio przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Nie powoduje to bezpośrednich skutków finansowych, lecz zdecydowanie zmniejsza czytelność ewidencji i utrudnia ocenę sposobu gospodarowania przez ARiMR i Ministerstwo środkami publicznymi.

Charakterystyczny dla sprawozdawczości ARiMR jest sposób prezentacji w sprawozdaniu wykorzystania kwoty na programy finansowane przez ARiMR – w sprawozdaniu za rok 2018 z ogólnej kwoty 1 873,7 mln zł na realizację programów pomocowych kwota 1 552,2 mln zł została opisana jako „pomoc finansowa z pozostałych tytułów”. Mimo wielokrotnych próśb nie udało nam się otrzymać z ARiMR bardziej szczegółowych informacji w tej kwestii. W kolejnych sprawozdaniach ponad 70% wydatków na realizację zadań zostało opisanych w ten sam sposób.

Tabela 70. Wybrane pozycje planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w latach 2010-2020

Wyszczególnienie	2010	2017	2018	2019	2020
	tys. zł				
Przychody ogółem	2 036 882	1 889 152	3 099 829	2 403 672	3 768 795
w tym: dotacje z budżetu państwa	2 005 205	1 769 052	2 968 642	2 284 000	2 926 175
Koszty ogółem	1 943 429	1 901 260	3 115 509	2 409 249	3 559 498
Koszty funkcjonowania	1 200 441	1 105 334	1 236 069	1 250 284	1 266 774
Koszty realizacji zadań	742 988	789 999	1 873 741	1 152 130	2 287 949
Pozostałe koszty	178 962	5 927	5 699	6 835	4 775

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wydatki na funkcjonowanie innych instytucji zaliczanych do działu „Rolnictwo” przedstawiono w tabeli 71. W przypadku instytucji o charakterze inspekcyjno-kontrolnym ich finansowanie jest najczęściej rozdzielone pomiędzy ministerstwa finansujące jednostki centralne oraz wojewodów, z których budżetów finansowane są jednostki szczebla wojewódzkiego i powiatowego, przy czym zazwyczaj wydatki na jednostki terenowe są znacznie wyższe od wydatków instytucji centralnej⁹.

⁹ Dla przykładu: w 2019 r. wydatki Głównego Inspektoratu Weterynarii wyniosły 15,3 mln zł, inspektoratów granicznych – 10,4 mln zł, inspektoratów wojewódzkich – 177,3 mln zł, a inspektoratów powiatowych – 664,1 mln zł.

Tabela 71. Wydatki na funkcjonowanie pozostałych jednostek obsługi rolnictwa w latach 2010-2020

Wyszczególnienie	2010	2017	2018	2019	2020
	tys. zł				
Ogółem	686 066	1 417 238	1 421 941	1 509 934	1 607 068
Centrum Doradztwa Rolniczego	11 060	16 212	18 048	25 587	23 426
Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego	.	195 590	198 828	214 053	234 395
Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych	27 529	33 711	31 473	36 290	37 747
Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt	5 002	13 884	12 717	14 188	13 860
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	x	141 100	81 586	58 100	62 052
Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza	36 711	51 232	49 015	45 492	53 265
Główny Inspektorat Weterynarii ^a	442 809	760 278	799 236	867 128	907 671
Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa ^a	119 221	151 503	169 415	185 687	202 772
Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	43 734	53 728	61 623	63 409	71 879

^a Razem z placówkami terenowymi

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Trzecią istotną grupę wydatków budżetu państwa na rolnictwo stanowią dotacje dla rolników, producentów rolnych i innych instytucji wykonujących zadania na rzecz rolnictwa. Największa część kwoty na dotacje przeznaczona jest na finansowanie refundacji rolnikom części kosztów poniesionych przez nich na zakup oleju napędowego do samochodów i maszyn służących produkcji rolnej.

Podstawą udzielania wsparcia jest ustawa z dnia 10 marca 2006 roku o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej¹⁰. Płatności przysługują zarówno rolnikom indywidualnym, jak i osobom prawnym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Wypłaty refundacji są zadaniem wykonywanym przez jednostki samorządu terytorialnego (a konkretnie – gminom) jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej i finansowane z budżetów wojewodów. Wojewodowie przekazują gminom dodatkowo 2% wypłacanych kwot na pokrycie ryczałtowo określonych kosztów wykonania zadania.

Na podstawie złożonego wniosku oraz przedstawionych faktur właściwy organ gminy (wójt, burmistrz lub prezydent miasta) podejmuje decyzje o zwrocie podatku. Wysokość zwrotu jest ograniczona do sumy dwóch wielkości:

- iloczynowi powierzchni użytków rolnych w gospodarstwie i 100 zł – oznacza to, że wysokość zwrotu jest bezpośrednio zależna od wielkości gospodarstwa,

¹⁰ Dz.U. 2019, poz. 2188.

- iloczynu średniej rocznej liczby dużych jednostek przeliczeniowych (DJP) bydła i 30 zł; liczba DJP jest ustalana, zgodnie z tabelą zamieszczoną w załączniku do ustawy, w zależności od liczby zwierząt w każdej z siedmiu wyróżnionych kategorii.

Przeliczniki służące do ustalenia liczby DJP przedstawiono w tabeli 72.

W przypadku ubiegania się o zwrot podatku na podstawie liczby posiadanych sztuk bydła, do wniosku o wypłatę należy załączyć odpowiednie poświadczenie z powiatowego oddziału Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Należy pamiętać, że podane w tabeli 72 przeliczniki oraz stawka za każdy hektar użytków rolnych określają tylko górny limit wypłat, a naliczona do wypłaty kwota nie może być wyższa od kwoty podatku akcyzowego ujętej w fakturach przedkładanych do rozliczenia.

Tabela 72. Przeliczniki sztuk zwierząt gospodarskich przy wyliczaniu zwrotu akcyzy zawartej w cenie oleju napędowego

Grupa technologiczna zwierząt gospodarskich	Przelicznik sztuk bydła na duże jednostki przeliczeniowe	Grupa technologiczna zwierząt gospodarskich	Przelicznik sztuk bydła na duże jednostki przeliczeniowe
Buhaje powyżej 6 miesięcy do 1 roku	0,36	Jałówki powyżej 6 miesięcy do 1 roku	0,30
Buhaje powyżej 1 roku do 18 miesięcy	0,90	Jałówki powyżej 1 roku do 18 miesięcy	0,80
Buhaje powyżej 18 miesięcy	1,40	Krowy	1,00
Cielęta do 6 miesięcy	0,15		

Źródło: załącznik do ustawy z dnia 10 marca 2006 roku o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz.U. 2019, poz. 2188).

Obecne stawki refundacji obowiązują od 2019 roku – wtedy też po raz pierwszy pojawiła się stawka bazująca na liczbie przeliczeniowej zwierząt w gospodarstwie. W latach 2011-2015 stawka wynosiła 81,7 zł za hektar użytków rolnych. W latach 2016-2018 stawka wynosiła 86 zł za hektar. Trzeba pamiętać, że są to limity – faktyczna wielkość wypłaconych środków pomocowych mogła więc być niższa. Wraz ze wzrastającą stawką, rosła też ogólna kwota wsparcia wypłaconego rolnikom. W 2014 roku przeznaczono na ten cel 750 mln zł, w roku 2018 – 911,8 mln zł.

Drugim ważnym rodzajem dotacji są dopłaty do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich. Przysługują one rolnikom, którzy zawrą umowy ubezpieczenia:

- dla produkcji roślinnej (do upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych) od: huraganu, powodzi, deszczu nawalnego, gradu, pioruna, obsunięcia się ziemi, lawiny, suszy, ujemnych skutków przymrozowania lub przymrozków wiosennych;

- dla produkcji zwierzęcej (tj. bydła, koni, owiec, kóz, drobiu lub świń) od: huraganu, powodzi, deszczu nawalnego, gradu, pioruna, obsunięcia się ziemi, lawiny, uboju z konieczności.

Wysokość dotacji określona została na 65% wysokości składki ubezpieczeniowej, wymagane jest przy tym, by wysokość składki nie przekraczała 9% sumy ubezpieczenia, a dla ubezpieczeń upraw na gruntach V i VI klasy – odpowiednio 12 i 15% sumy ubezpieczenia. Dodać należy, że na mocy ustawy 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich¹¹, dla rolników, którzy otrzymują dopłaty bezpośrednie z tytułu upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych, ubezpieczenie przynajmniej 50% powierzchni tych upraw jest obowiązkowe. W 2018 r. na dopłaty do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich wydano z budżetu państwa 449,9 mln zł.

Do dotacji wspierających instytucje obsługi rolnictwa można także zaliczyć dotacje dla spółek wodnych. Otrzymują one z budżetów wojewodów dotacje podmiotowe na utrzymanie wód oraz urządzeń melioracyjnych. Wysokość dotacji jest zmienna i wynosi od 45 do 90 mln zł rocznie.

6.1.4. Inne wydatki budżetu państwa

Z innych wydatków budżetu państwa związanych z rolnictwem, lecz wykazywanych w innych działach klasyfikacji budżetowej wskazać należy wydatki na funkcjonowanie szkół rolniczych, dla których organem prowadzącym jest minister właściwy do spraw rolnictwa oraz wydatki na funkcjonowanie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W systemie powszechnej edukacji funkcjonuje 59 szkół średnich i zawodowych, dla których organem prowadzącym jest Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W szkołach tych uczy się około 11000 uczniów¹². Szkoły te są finansowane bezpośrednio z budżetu państwa w części 32 – Rolnictwo. Roczna kwota wydatkowana na utrzymanie szkół rolniczych wynosi ok. 250 mln zł, w tym:

- na technika rolnicze – 128,6 mln zł,
- na szkoły zawodowe – 97,8 mln zł,
- na bursy i internaty – 37,8 mln zł.

Jeżeli porównamy przeciętną kwotę przypadającą na jednego ucznia (około 25 tys. zł) ze standardem A w części oświatowej subwencji ogólnej, zobaczymy, że jest to czterokrotność kwoty bazowej, jaką otrzymują szkoły prowadzone przez m.in. samorządy.

¹¹ Dz.U. 2019, poz. 477.

¹² *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2018/2019*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019.

Nie zaliczyliśmy do wydatków na rolnictwo wydatków na dotacje dla szkół wyższych. Studia na kierunkach rolniczych są prowadzone w co najmniej ośmiu państwowych szkołach wyższych i uniwersytetach w Polsce – obok Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego i Krakowskiego Uniwersytetu Rolniczego, które są uczelniami stricte rolniczymi, studia takie są również prowadzone na czterech uniwersytetach przyrodniczych oraz na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim. Nie sposób jednak ustalić, jaka część dotacji podmiotowej otrzymywanej przez te uczelnie jest związana z kształceniem na kierunkach rolniczych oraz badaniami z zakresu rolnictwa.

W latach 2010-2018 na funkcjonowanie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z budżetu państwa przeznaczano średnio 125 mln zł rocznie.

6.1.5. Jednostki samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują dwa podstawowe typy zadań związanych ze wsparciem rolnictwa i terenów wiejskich:

- zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, takie jak zwrot części podatku akcyzowego od paliwa rolniczego, wypłaty odszkodowań w imieniu Skarbu Państwa, niektóre prace geodezyjne oraz utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych;
- zadania własne, z których za najistotniejsze dla rolnictwa uznać należy zadania związane z budową i utrzymaniem infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej na wsi oraz z melioracjami wodnymi.

Na realizację zadań zleconych samorządy otrzymują środki z budżetów wojewodów, które zostały ujęte wcześniej w rozliczeniu budżetu państwa. Na zadania własne związane z rolnictwem i rozwojem obszarów wiejskich samorządy wydają rocznie od około 2 do około 3,5 mld złotych.

6.2. Wsparcie bezpośrednie – środki Unii Europejskiej

Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej środki otrzymywane z budżetu unijnego stały się istotnym, stabilnym źródłem finansowania polskiej gospodarki. Od 2004 r. Polska jest nieprzerwanie beneficjentem netto rozliczeń z budżetem UE. W całym okresie lat 2004-2020 nadwyżka transferów z budżetu UE ponad polskie wpłaty do budżetu unijnego wyniosła ok. 131,9 mld euro, czyli ponad 7,7 mld euro rocznie.

Tabela 73. Transfery między Polską i budżetem UE w latach 2004-2020

Rok	Transfery z budżetu UE							
	Wpłaty do budżetu UE	Wspólna Polityka Rolna						Inne transfery
		Ogółem	Środki przedakcesyjne	Polityka strukturalna	w tym:			
					Ogółem	Dopłaty bezpośrednie	PROW	
mln euro								
2004	1 319	2 478	692	841	297	–	287	647
2005	2 402	4 018	901	775	1 542	703	662	799
2006	2 556	5 269	487	1 881	2 154	812	1 150	747
2007	2 824	7 406	353	4 388	2 554	935	1 551	111
2008	3 410	7 396	374	4 779	2 083	1 038	847	161
2009	3 247	9 258	153	5 996	2 965	1 446	1 044	144
2010	3 492	11 229	108	7 542	3 516	1 828	1 572	63
2011	3 778	14 271	80	9 725	4 326	2 395	1 706	140
2012	3 570	15 439	24	10 445	4 931	2 702	2 025	40
2013	4 441	15 636	79	10 534	4 999	3 065	1 696	25
2014	4 154	17 125	55	11 946	5 109	3 154	1 773	15
2015	4 270	13 054	–	7 933	5 058	3 376	1 428	62
2016	4 495	9 976	–	5 181	4 523	3 231	1 048	273
2017	3 559	11 153	–	7 078	3 982	3 313	564	93
2018	4 483	15 759	–	11 055	4 260	3 307	867	443
2019	5 050	16 285	–	11 339	4 495	3 363	1 085	451
2020	5 832	18 991	–	13 361	4 719	3 422	1 196	911
Razem	52 882	194 743	3 306	124 799	61 513	38 090	20 501	5 125

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Rolnictwo w znaczącym stopniu korzysta ze środków otrzymywanych przez Polskę z budżetu unijnego. Transfery przeznaczone na finansowanie przedsięwzięć Wspólnej Polityki Rolnej stanowiły w całym okresie lat 2004-2020 prawie 32% środków przekazanych Polsce, rolnictwo i obszary wiejskie korzystały też z innych kategorii transferów, takich jak np. środki programu SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*), wspierającego w pierwszych latach dostosowanie polskiego rolnictwa do wymagań unijnych. Dla programu rozwoju obszarów wiejskich istotne znaczenie mają też wydatki dokonywane w ramach regionalnych programów operacyjnych, finansowanych ze środków finansujących politykę strukturalną UE, jednak ustalenie ich kwoty (wyodrębnienie z ogólnych kwot wydatków regionalnych programów operacyjnych kwot, które można uznać za wsparcie rozwoju obszarów wiejskich) jest praktycznie niemożliwe.

Interesujący obraz zmian relacji finansowych pomiędzy Polską i UE w kolejnych okresach wieloletniego programowania unijnego przedstawiają dane z tabeli 74, zawierającej podstawowe wskaźniki dotyczące udziału Polski w tworzeniu dochodów

UE oraz w sposobie wykorzystania środków pochodzących z tego budżetu. Z danych tych widzimy, że:

- udział Polski w tworzeniu dochodów budżetu UE rośnie (efekt szybszego w Polsce niż w UE wzrostu PKB), lecz znacznie szybciej rośnie udział Polski w wydatkach UE;
- udział wydatków na przedsięwzięcia WPR jest stabilny w całym okresie od akcesji Polski do UE;
- w strukturze wydatków WPR systematycznie rośnie udział dopłat bezpośrednich, co jednocześnie oznacza zmniejszanie się udziału przedsięwzięć służących wsparciu modernizacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich – należy uznać, że WPR w polskim wydaniu ewoluuje w stronę instrumentu socjalnego, kosztem jego funkcji restrukturyzacyjnych i rozwojowych.

Jedną z przyczyn rosnącego udziału dopłat bezpośrednich w strukturze środków przekazywanych Polsce na przedsięwzięcia WPR jest fakt, iż w latach 2005-2012 dopłaty dla polskich rolników były niższe od obowiązujących w państwach należących do UE przed rokiem 2004. Stopniowe domykanie luki w wysokości dopłat wymagało zwiększania środków przeznaczanych dla Polski na dopłaty bezpośrednie w kolejnych latach.

Tabela 74. Transfery między Polską i budżetem UE w latach 2004-2020 (wskaźniki)

Lata	Relacja transferów z budżetu UE do składki	Struktura transferów z budżetu UE			Udział dopłat w transferach na WPR	Udział Polski ^a	
		Polityka strukturalna	Wspólna Polityka Rolna	Inne		w tworzeniu dochodów budżetu UE	w wydatkach budżetu UE
%%							
2004-2020	306,7	62,8	32,8	4,4	59,9	2,7	8,7
2004-2006	187,4	29,7	33,9	36,3	37,9	2,0	3,9
2007-2013	325,6	66,2	31,5	2,3	52,8	2,7	9,3
2014-2020	320,4	65,4	32,9	1,7	72,0	2,9	9,8

^a Dane o udziale Polski w dochodach i wydatkach budżetu UE – bez roku 2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz Komisji Europejskiej (https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html).

Środki na finansowanie przedsięwzięć Wspólnej Polityki Rolnej pochodzą z dwóch funduszy budżetowych UE:

- Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), z którego finansowane są opisane poniżej dopłaty bezpośrednie oraz tzw. interwencje rynkowe;
- Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Wsi (EFRROW), z którego finansowane są przedsięwzięcia Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich,

obejmującego zarówno działania wspierające rozwój gospodarstw rolnych, modernizację i rozbudowę infrastruktury obszarów wiejskich, jak i działania wspierające współpracę między rolnikami;

przy czym w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich funkcjonują również instrumenty wsparcia bardzo zbliżone do dopłat bezpośrednich.

W polskim systemie budżetowym środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej przekazywane są beneficjentom za pośrednictwem budżetu środków europejskich, który – zgodnie z ustawą o finansach publicznych – powinien stanowić część budżetu państwa. W praktyce ukształtowanej od 2010 r. stanowi on jednak odrębny od budżetu państwa plan finansowy, uchwalany jednocześnie z budżetem państwa w ustawie budżetowej.

6.2.1. Dopłaty bezpośrednie

Rok 2020 miał być ostatnim rokiem obowiązywania w Polsce systemu jednolitych płatności obszarowych – ze względu na pandemię COVID-19, Parlament Europejski oraz Rada przyjęły rozporządzenie 2020/2220¹³, zgodnie z którym w latach 2021-2022 będą obowiązywały zasady podziału środków oraz mechanizmy dopłat z poprzedniego okresu programowania. W 2004 roku, kiedy Polska dołączyła do Unii Europejskiej, razem z pozostałymi nowymi członkami, zdecydowaliśmy się na system jednolitych płatności obszarowych – oznacza to, że każdy rolnik posiadający przynajmniej hektar użytków rolnych jest uprawniony do otrzymania dopłat, niezależnie od sposobu zagospodarowania ziemi. Od 2023 roku, po ustaniu przepisów rozporządzenia 2020/2220 Polska będzie zobowiązana dołączyć do systemu BPS¹⁴, który zmieni sposób kwalifikowania do otrzymania dopłat. Nie zostały uchwalone odpowiednie akty prawa europejskiego, nie wiadomo też, jakie będą krajowe kryteria przyznawania dopłat bezpośrednich.

Dopłaty bezpośrednie stanowią zdecydowaną większość wydatków finansowanych ze środków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. Nie są one powiązane z wynikami gospodarowania. Podstawą obliczenia wysokości należnych dopłat stanowi albo

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2220 z dnia 23 grudnia 2020 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) w latach 2021 i 2022 oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do zasobów i stosowania w latach 2021 i 2022 oraz rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do zasobów i rozdziału takiego wsparcia na lata 2021 i 2022.

¹⁴ *Direct payments. Basic Payment Scheme*, European Commission (2016), dostęp online: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basic-payment-scheme_en.pdf [7.04.2021].

posiadanie gruntów rolnych, albo prowadzenie pewnych rodzajów produkcji rolniczej – niezależnie od jakości i efektywności tej produkcji. Dopłaty bezpośrednie służą więc przede wszystkim jako instrument poprawy sytuacji finansowej rolników, należnych bez konieczności spełniania istotnych wymagań co do sposobu prowadzenia i efektywności produkcji rolniczej.

Tabela 75. Dopłaty bezpośrednie w latach 2014-2020 według województw

Województwo	2014	2016	2018	2019	2020 ^a	Ogółem = 100
	mln zł					
Polska ogółem	14 186,8	14 628,5	14 584,3	14 996,8	14 249,6	100,0
Dolnośląskie	881,7	817,3	813,1	832,9	806,7	5,7
Kujawsko-pomorskie	1 105,0	1 125,6	1 122,5	1 156,0	1 132,8	7,9
Lubelskie	1 563,8	1 495,5	1 458,3	1 483,0	1 406,2	9,9
Lubuskie	377,4	377,6	393,7	391,9	368,0	2,6
Łódzkie	903,4	996,9	995,3	1 021,4	989,8	6,9
Małopolskie	539,1	491,6	510,4	503,8	489,3	3,4
Mazowieckie	1 793,6	2 033,0	2 034,1	2 090,4	1 971,1	13,8
Opolskie	514,9	473,6	474,0	485,5	473,6	3,3
Podkarpackie	549,5	505,2	501,7	514,1	473,7	3,3
Podlaskie	964,8	1 192,7	1 187,2	1 219,4	1 188,1	8,3
Pomorskie	689,4	704,4	719,6	741,1	678,2	4,8
Śląskie	334,9	343,7	348,0	360,0	330,1	2,3
Świętokrzyskie	528,0	509,2	510,5	519,3	499,7	3,5
Warmińsko-mazurskie	893,0	979,3	980,4	1 009,8	938,8	6,6
Wielkopolskie	1 734,5	1 804,0	1 754,7	1 854,2	1 748,6	12,3
Zachodniopomorskie	813,7	778,9	780,7	813,9	754,8	5,3

^a Kampania nie została zakończona

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

W obecnie obowiązującym systemie płatności podstawowe są przyznawane w 20 różnych tytułach. Cztery podstawowe tytuły obejmują płatności bazujące na wielkości gospodarstwa i warunkach gospodarowania. Są to – oprócz jednolitej płatności obszarowej:

- tzw. płatność za zazielenienie,
- płatność dodatkowa dla gospodarstw o powierzchni od 3 do 30 ha,
- płatność dla młodych rolników, należna rolnikom w wieku poniżej 40 lat przez 10 lat od objęcia gospodarstwa.

Dopłaty z tych czterech tytułów stanowią – w ujęciu wartościowym – 84,5% rocznego wsparcia dopłatami bezpośrednimi. Rolnicy mogą ponadto otrzymywać cztery różne płatności związane z produkcją zwierzęcą (na ten cel przeznaczają się ok. 9,7% wszystkich dopłat) i 12 rodzajów płatności z tytułu upraw roślinnych, na które przeznaczają się ok. 5,8% płatności rocznie.

Tabela 76. Stawki i struktura płatności bezpośrednich w 2020 r.

Typ płatności	Stawka jednostkowa		Limit wypłat na rok 2020	
	Jednostka miary	zł	tys. zł	Ogółem = 100
Płatności bezpośrednie ogółem	x	x	15 525 519	100,00
Jednolita płatność obszarowa	hektar	483,79	6 908 765	44,50
Płatność za zazielenienie	hektar	323,85	4 624 836	29,79
Płatność dla młodych rolników ^a	hektar	256,62	308 323	1,99
Płatność dodatkowa ^b	hektar	182,02	1 279 537	8,24
Płatności do zwierząt			1 508 773	9,72
Płatność do bydła ^c	sztuka	326,76	788 699	5,08
Płatność do krów ^c	sztuka	412,11	697 476	4,49
Płatność do owiec ^c	sztuka	111,12	21 375	0,14
Płatność do kóz ^c	sztuka	52,57	1 223	0,01
Płatności do upraw			895 285	5,76
Płatność do roślin strączkowych (do 75 ha)	hektar	724,38	231 242	1,49
Płatność do roślin strączkowych (od 75 ha)	hektar	362,19	77 081	0,50
Płatność do roślin pastewnych	hektar	468,05	3 843	0,02
Płatność do chmielu	hektar	2 072,01	39 776	0,26
Płatność do ziemniaków skrobiowych	hektar	1 516,30	372 784	2,40
Płatność do buraków cukrowych	hektar	2 575,02	45 224	0,29
Płatność do pomidorów	hektar	1 204,72	2 622	0,02
Płatność do truskawek	hektar	492,28	427	0,00
Płatność do lnu	hektar	127,16	70 068	0,45
Płatność do konopi włóknistych	hektar	3,11	39 327	0,25
Płatność do tytoniu Virginia	kg zbiorów	2,19		
Płatność do pozostałych gatunków tytoniu	kg zbiorów			

^a Przysługuje do 40. roku życia w okresie pierwszych dziesięciu lat funkcjonowania gospodarstwa

^b Płatność dodatkowa przyznawana jest gospodarstwom o powierzchni od 3 do 30 ha

^c Płatności na produkcję zwierzęcą dotyczą zwierząt poniżej 24 miesięcy

Źródło: rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 października 2020 r. w sprawie stawki jednolitej płatności obszarowej za 2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 1798).

Płatność za zazielenienie, formalnie nazywana płatnością z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu, jest przyznawana rolnikom:

- stosującym dywersyfikację upraw – wymaga się więcej niż jednego typu uprawy,
- utrzymującym trwałe użytki zielone, w tym wartościowe pod względem środowiskowym,
- utrzymującym obszary proekologiczne,
- których gospodarstwa nie przekraczają 10 ha lub mają status gospodarstw ekologicznych.

W praktyce płatność za zazielenienie otrzymują niemal wszyscy rolnicy ubiegający się o jednolitą płatność obszarową. W kampanii 2017¹⁵ liczba wypłaconych płatności

¹⁵ W późniejszych latach sprawozdania ARiMR dotyczące zrealizowanych płatności bezpośrednich pokazują jedynie dane zbiorcze, bez podziału na rodzaje.

za zazielenienie równa była 99,79% liczby wypłaconych jednolitych płatności obszarowych.

Taki sposób podziału dopłat bezpośrednich wskazuje jednoznacznie, że dopłaty nie służą wspieraniu produkcji rolnej, lecz stanowią dodatkowe dochody dla właścicieli gruntów rolniczych. Limity na dwie podstawowe płatności (na jednolitą płatność obszarową oraz płatność na zazielenienie) planowane są corocznie w wysokości pozwalającej na wypłacenie ich wszystkim aplikującym i pokrywają się z danymi o powierzchni gruntów rolnych będących w Polsce w posiadaniu właścicieli zarejestrowanych gospodarstw rolnych (około 14,3 mln ha). Limity na płatność dodatkową przeznaczoną dla gospodarstw o wielkości od 3 do 30 ha, pozwalają na sfinansowanie wniosków dotyczących około 7 mln ha, co również odpowiada powierzchni użytków rolnych we wszystkich gospodarstwach o takiej powierzchni. W kampanii 2017 wypłacono 1 167 821 zł płatności dodatkowych.

Według sprawozdań ARiMR limity dopłat są wykorzystywane corocznie na poziomie 95-97%. Przypomnieć należy, że dopłaty, w zakresie określonym aktami prawa europejskiego i prawem krajowym, są płatnościami obligatoryjnymi, należnymi każdemu rolnikowi spełniającemu warunki ustalone dla danego rodzaju płatności.

Oprócz płatności podstawowych za każdy hektar użytków rolnych rolnicy mogą się również kwalifikować do płatności dodatkowych z tytułu gorszej jakości gruntów, rolnictwa ekologicznego, płatności rolno-środowiskowych, wsparcia zalesiania oraz płatności dobrostanowych. Niektóre płatności (jak na przykład płatności dla terenów o niekorzystnych warunkach) są finansowane z Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich i wypłacane w ramach PROW. Realizowanie płatności odbywa się w ramach kampanii, które nie pokrywają się z latami kalendarzowymi. Od dziesięciu lat kwota wypłacana w ramach kolejnych kampanii wynosi około 14,5 mld złotych.

Oddzielnym działaniem finansowanym z EFRG w ramach oddzielnych limitów są interwencje rynkowe. Od momentu likwidacji Agencji Rynku Rolnego, jej zadania częściowo przejął ARiMR wraz z Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa. Oprócz klasycznych mechanizmów interwencji rynkowych związanych ze skupem bądź sprzedażą produktów rolnych w zależności od sytuacji na rynku KOWR płaci rolnikom i przedsiębiorcom za przechowywanie nadwyżek towarów w celu regulacji cen rynkowych. W latach 2014-2020 wydatki z tym związane wyniosły 8,8 mld zł.

6.2.2. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), drugi z podstawowych elementów wsparcia rolnictwa korzystający z funduszy unijnych, nie jest skierowany wyłącznie do rolnictwa – część z osi priorytetowych nastawiona jest na rozwój na terenach

wiejskich działalności pozarolniczej. W ramach obecnie realizowanego programu PROW wyodrębniono 17 działań, z których niektóre podzielone są na poddziałania. Siedem z realizowanych działań, oprócz płatności z obecnej perspektywy, obejmuje również wydatki wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach 2004-2006 oraz 2007-2013.

Niezależnie od obowiązujących działań, PROW realizuje również wypłatę rent strukturalnych przyznanych podczas dwóch poprzednich perspektyw, lecz obecnie nie ma już możliwości ubiegania się o nie. Do końca marca 2021 r. największe kwoty zostały wypłacone na działania związane z płatnościami bezpośrednimi realizowanymi przez PROW oraz z bezpośrednim wsparciem inwestycji na terenach wiejskich i rozwojem wsi. Poniższa tabela przedstawia kwotowe zaangażowanie realizacji działań w ramach PROW 2014-2020. W ramach działań oznaczonych gwiazdką realizowane są – oprócz płatności bieżących – płatności wynikające z wieloletnich zobowiązań zaciągniętych w ramach poprzednich perspektyw finansowych.

Tabela 77. Wydatki PROW według działań w latach 2014-2021 (stan na 31 marca 2021 r.)

Działania	Limit ^a	Wnioski	Zawarte umowy	Płatności		
				Ogółem	w tym: EFFROW	
			mln zł		%	
Ogółem	60 462,2	63 307,6	49 247,4	35 341,1	22 502,4	100,0
Transfer wiedzy	263,5	142,4	8,9	7,6	4,8	0,0
Usługi doradcze	337,8	364,6	178,4	84,0	53,5	0,2
Systemy jakości*	146,7	190,3	129,2	57,3	36,5	0,2
Inwestycje w środki trwałe	15 852,8	28 084,2	10 886,9	5 721,5	3 744,5	16,6
Przywracanie potencjału produkcji rolnej	555,9	530,3	269,3	118,3	75,3	0,3
Rozwój gospodarstw	8 948,1	13 533,2	7 302,2	4 369,3	2 780,2	12,4
Odnowa wsi	6 103,9	13 709,8	5 588,1	3 773,0	2 400,8	10,7
Rozwój obszarów leśnych*	1 339,2	109,6	902,3	604,6	384,7	1,7
Tworzenie grup producentów*	956,1	-	909,2	489,4	309,7	1,4
Działania rolno-środowiskowe*	6 044,1	-	6 299,2	4 759,7	3 028,6	13,5
Rolnictwo ekologiczne*	3 108,9	-	2 470,7	1 846,6	1 175,0	5,2
Płatności ONWb*	8 645,5	-	8 240,6	8 273,0	5 264,0	23,4
Dobrostan zwierząt	227,4	-	2,7	0,2	0,1	0,0
Współpraca	422,7	-	151,7	24,9	15,8	0,1
Inicjatywa LEADER*	3 499,4	1 036,4	2 700,9	2 137,0	1 272,6	5,7
Pomoc techniczna	1 603,0	4 746,2	749,4	617,4	392,8	1,7
Renty strukturalne	1 179,2	860,6	1 259,8	1 259,8	801,6	3,6
Pomoc dla rolników – COVID	1 228,1	-	1 197,8	1 197,8	762,0	3,4

^a Razem z krajowym wkładem publicznym

^b Płatności z tytułu gospodarowania na obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Działania „Transfer wiedzy” oraz „Usługi doradcze” nastawione są na szkolenia i doradztwo w zakresie rolnictwa i leśnictwa. Rolnicy mogą otrzymać dofinansowanie na kursy i szkolenia zawodowe, działania informacyjne oraz zewnętrzne usługi doradcze. Działanie „Systemy jakości” zapewnia finansowanie beneficjentom zaangażowanym we wzrost jakości swoich produktów poprzez korzystanie z krajowych i unijnych certyfikatów i oznaczeń (chroniona nazwa pochodzenia, gwarantowane tradycyjne specjalności, *quality meat program*, rolnictwo ekologiczne).

Działania „Inwestycje w środki trwałe” oraz „Rozwój gospodarstw” są nastawione na bezpośrednią pomoc finansową przy rozwoju i modernizacji gospodarstw rolniczych. Działanie „Przywracanie potencjału produkcji rolnej” finansuje płatności związane z zabezpieczeniem przed klęskami żywiołowymi upraw rolnych oraz ich ewentualnym odtworzeniu.

Działanie „Odnowa wsi” jest podstawowym działaniem związanym z rozwojem obszarów wiejskich. W ramach pięciu poddziałań PROW finansuje tymi środkami budowę dróg lokalnych, gospodarkę wodno-ściekową, ochronę zabytków, budowę obiektów kulturalnych oraz lokalnych targowisk. Działanie „Rozwój obszarów leśnych” obejmuje finansowanie zalesiania oraz utrzymywania lasów. Działanie „Tworzenie grup producentów” ma na celu jednoczenie lokalnych producentów tego samego towaru (jedynie osoby fizyczne mogą być członkami grup) i funkcjonowanie ich jako grupy w celu poprawy ich sytuacji na rynku. Kwalifikacja do programu jest oparta o system punktowy premiujący m.in. poniższe kwestie:

- formę współdziałania (preferowanym typem organizacji jest spółdzielnia),
- rodzaj wytwarzanego produktu,
- liczebność członków grupy (preferowane są grupy powyżej 10 członków),
- posiadanie dobrowolnej polisy ubezpieczeniowej dla produkcji,
- sytuację agrarną w powiecie (premiowane są obszary o wysokim rozdrobieniu agrarnym),
- plany inwestycyjne grupy,
- tworzenie miejsc pracy w ramach grupy i zatrudnienie pracowników.

Działanie „Rolnictwo ekologiczne” jest narzędziem pomocowym dla rolników, którzy prowadzą swoje uprawy zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady (WE) 834/2007¹⁶, opisującego zasady rolnictwa ekologicznego zarówno od strony produkcji roślinnej i zwierzęcej, jak i od strony ochrony gleby. Rozporządzenie nie jest bardzo restrykcyjne i w niektórych przypadkach dopuszcza korzystanie z produktów genetycznie modyfikowanych, nawozów mineralnych oraz środków syntezy chemicznej.

¹⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz. Urz. UE L nr 189 z 20.7.2007, s. 1-23).

Działanie „Współpraca” wspiera tworzenie grup, których celem jest opracowanie i wdrożenie innowacji produktów i usług w obszarze rolnictwa i leśnictwa. Grupy mogą być tworzone przez rolników, właścicieli lasów wraz z przedsiębiorcami i firmami doradczymi.

Działanie „Inicjatywa Leader” jest skierowane do społeczności, które chcą tworzyć lokalne strategie rozwoju i grupy działania. Celem tego działania jest wzmocnienie kapitału społecznego, rozwój przedsiębiorczości, rozwój rynków zbytu, zachowanie dziedzictwa lokalnego, budowa infrastruktury turystycznej i kulturalnej oraz dróg gminnych i powiatowych. Spektrum finansowych projektów jest bardzo szerokie i nie da się określić głównego kierunku wsparcia.

Działania rolno-środowiskowo-klimatyczne oraz płatności ONW są *de facto* płatnościami bezpośrednimi, finansowanymi z EFRROW i wypłacanymi w ramach PROW. Oznacza to, że 40% płatności w ramach PROW ma charakter dopłat i jest przyznawana nie na podstawie konkursu, a na podstawie spełnienia wymagań do ich otrzymania. Otrzymanie dopłat rolno-środowiskowo-klimatycznych uzależnione jest od wypełnienia pewnych warunków określających sposób użytkowania gruntów rolnych. Warunki te nie są jednak trudne do spełnienia.

Płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne przysługują rolnikom, którzy posiadają co najmniej hektar użytków rolnych lub obszarów przyrodniczych, są zarejestrowanymi w ARiMR producentami rolnymi i zadeklarują przestrzeganie przez co najmniej pięć lat „praktyk rolniczych przyczyniających się do ochrony gleb, wód, klimatu, cennych siedlisk przyrodniczych i zagrożonych gatunków ptaków, zagrożonych zasobów genetycznych roślin uprawnych i zwierząt gospodarskich, a także ochrony różnorodności krajobrazu”¹⁷. Rolnik musi zadeklarować stosowanie praktyk zawartych w jednym z siedmiu zestawów (pakietów) takich praktyk.

Płatności z tytułu gospodarowania na obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, nazywanych obszarami ONW przysługują rolnikom, których gospodarstwa położone są na obszarach uznanych za ONW – zgodnie z obowiązującymi w UE zasadami – z powodu występowania na tym obszarze jednego z następujących czynników:

- położenia na obszarach górskich,
- krótkiego okresu wegetacyjnego,
- nadmiernej wilgotności lub ograniczonego drenażu gleby,
- niekorzystnej tekstury lub kamienistości gleby,
- ograniczonej głębokości ukorzenia,

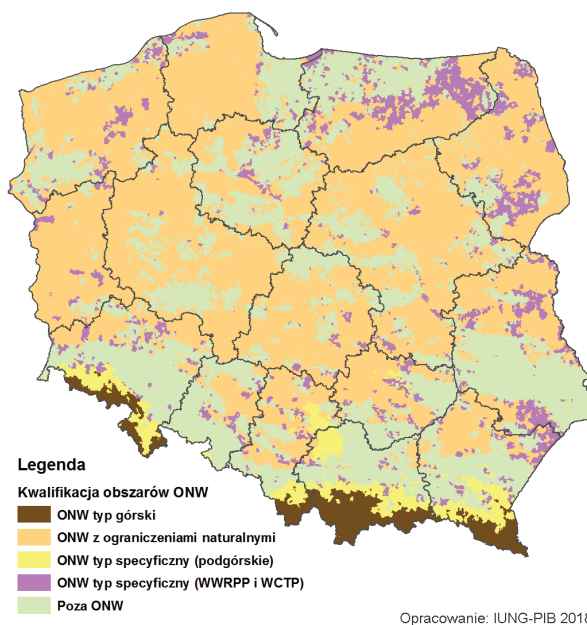
¹⁷ Przewodnik po działaniu rolno-środowiskowo-klimatycznym PROW 2014-2020, wyd. 2, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2017, s. 5.

- niekorzystnych właściwości chemicznych gleby,
- dużego nachylenia terenu.

Za obszary ONW uznano 58,5% powierzchni użytków rolnych w Polsce.

Na renty strukturalne przyznane w poprzednich perspektywach przeznaczono 5% środków PROW wydatkowanych po roku 2013. Na trzy pozostałe znaczące działania, czyli „Inwestycje w środki trwałe”, „Rozwój gospodarstw” oraz „Odnowa wsi” przeznaczono 37% wszystkich zrealizowanych płatności. Są to działania infrastrukturalne, umożliwiające rolnikom otrzymanie dofinansowania projektów budowy lub modernizacji infrastruktury i gospodarstw rolnych.

Rysunek 12. Obszary ONW



Źródło: *Informacja o nowej delimitacji ONW*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/delimitacja-onw-wedlug-nowych-zasad-ue> [dostęp: 13.06.2020].

Działanie „Pomoc techniczna” jest działaniem służącym do obsługi programu i zawiera wydatki związane z bezpośrednią obsługą PROW oraz działaniami promocyjnymi.

Uchwalenie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2020/872¹⁸, nowelizacja ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/872 z dnia 24 czerwca 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 w odniesieniu do szczególnych działań mających zapewnić nadzwyczajne tymczasowe wsparcie w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz

PROW na lata 2014-2020 i ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności¹⁹, pozwoliły na przesunięcia środków w ramach PROW, w celu stworzenia dodatkowego, pomocowego działania dla rolników, z limitem ustalonym na ponad 1,2 mld zł. Od września 2020 roku ARiMR rozpoczął przyjmowanie wniosków o udzielenie pomocy rolnikom dotkniętym skutkami COVID-19.

Stopień zainteresowania konkretnymi działaniami i zaawansowanie ich realizacji możemy ocenić, analizując złożone wnioski, poziom kontraktacji oraz rozmiary zrealizowanych płatności w odniesieniu do przyznanych każdemu działaniu limitów. Dane takie przedstawiono w zamieszczonej poniżej tabeli 78.

Tabela 78. Wykorzystanie środków PROW (stan na 31 marca 2021 r.)

Nazwa działania	Limit ^a	Wnioski	Umowy	Płatności
	tys. zł	Limit = 100		
Ogółem PROW	60 462 245,0	104,71	81,45	58,45
Transfer wiedzy	263 460,3	54,03	3,37	2,88
Usługi doradcze	337 807,4	107,94	52,81	24,88
Systemy jakości	146 733,1	129,69	88,08	39,08
Inwestycje w środki trwałe	15 852 826,2	177,16	68,67	36,09
Przywracanie potencjału produkcji rolnej	555 919,3	95,39	48,45	21,27
Rozwój gospodarstw	8 948 139,5	151,24	81,61	48,83
Odnowa wsi	6 103 886,7	224,61	91,55	61,81
Rozwój obszarów leśnych	1 339 168,1	8,18	67,38	45,15
Tworzenie grup producentów	956 106,7	-	95,09	51,19
Działania rolno-środowiskowe	6 044 089,0	-	104,22	78,75
Rolnictwo ekologiczne	3 108 872,2	-	79,47	59,40
Płatności ONW	8 645 542,2	-	95,32	95,69
Dobrostan zwierząt	227 355,0	-	1,20	0,08
Współpraca	422 694,8	-	35,89	5,89
Inicjatywa LEADER	3 499 405,8	-29,62	77,18	61,07
Pomoc techniczna	1 602 971,2	296,09	46,75	38,51
Renty strukturalne	1 179 196,1	72,98	106,84	106,84
Pomoc dla rolników COVID	1 228 071,5	-	97,53	97,53

^a Razem z krajowym wkładem publicznym

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Dz. Urz. UE L 204 z 26.6.2020, s. 1-3).

¹⁹ Ustawa z dnia 24 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 oraz ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz.U. poz. 1440).

Dane z tabeli 78 wskazują na kilka ważnych faktów, takich jak:

- bardzo duże zróżnicowanie zainteresowania poszczególnymi działaniami,
- relatywnie niski poziom kontraktacji wydatków w ramach części działań,
- znaczne rozbieżności między kwotami złożonych wniosków i zawartych umów – nie wiemy, czy jest to efekt niskiej jakości wniosków, czy niesprawnego ich rozpatrywania.

Struktura PROW będzie bardziej czytelna, gdy działania zgrupujemy w większe obszary, oddzielając wsparcie rolnictwa od innych zadań i oddzielając działania zbliżone swym charakterem do dopłat bezpośrednich od działań służących rozwojowi gospodarstw. Taki schemat przekształcenia struktury PROW przedstawiono w zamieszczonej poniżej tabeli 79.

Tabela 79. Schemat podziału PROW na obszary

Obszar		Działania
Wsparcie rolnictwa	Programy rolnicze	Transfer wiedzy Usługi doradcze Systemy jakości Inwestycje w środki trwałe Przywracanie potencjału produkcji rolnej Rozwój gospodarstw Tworzenie grup producentów Rolnictwo ekologiczne Dobrostan zwierząt
	Dopłaty	Działania rolno-środowiskowe Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi
Rozwój obszarów wiejskich		Odnowa wsi Inicjatywa Leader Współpraca
Rozwój obszarów leśnych		Rozwój obszarów leśnych
Renty strukturalne		Renty strukturalne
Pomoc techniczna		Pomoc techniczna
COVID-19		Pomoc dla rolników szczególnie dotkniętych kryzysem COVID-19

Źródło: opracowanie własne.

Dane o stanie zaawansowania PROW ujęte w zaproponowanej powyżej strukturze zadań PROW przedstawiono w tabeli 80. Została ona zestawiona w układzie przedstawionym w tabeli 79.

Tabela 80. Wykorzystanie środków PROW według obszarów (stan na 31 marca 2021 r.)

Nazwa obszaru	Limit	Wnioski	Umowy	Płatności	
				Ogółem	EFRROW
mln zł					
Ogółem PROW	60 462,2	63 307,6	49 247,4	35 341,1	22 502,4
Wsparcie rolnictwa	45 086,9	42 845,1	36 697,4	25 726,9	16 472,1
programy rolnicze	30 397,2	42 845,1	22 157,6	12 694,2	8 179,5
dopłaty	14 689,6	0,0	14 539,8	13 032,7	8 292,6
Rozwój obszarów wiejskich	10 026,0	14 746,2	8 440,7	5 934,9	3 689,2
Rozwój obszarów leśnych	1 339,2	109,6	902,3	604,6	384,7
Renty strukturalne	1 179,2	860,6	1 259,8	1 259,8	801,6
Pomoc techniczna	1 603,0	4 746,2	749,4	617,4	392,8
Specjalne	1 228,1	0,0	1 197,8	1 197,6	762,0
PROW = 100					
Ogółem PROW	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Wsparcie rolnictwa	74,6	67,7	74,5	72,8	73,2
w tym: programy rolnicze	50,3	67,7	45,0	35,9	36,3
dopłaty	24,3	0,0	29,5	36,9	36,9
Rozwój obszarów wiejskich	16,6	23,3	17,1	16,8	16,4
Rozwój obszarów leśnych	2,2	0,2	1,8	1,7	1,7
Renty strukturalne	2,0	1,4	2,6	3,6	3,6
Pomoc techniczna	2,7	7,5	1,5	1,7	1,7
Specjalne	2,0	0,0	2,4	3,4	3,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Analiza danych z tabeli pokazuje wyraźnie, że strategia PROW za priorytet uznaje wspieranie gospodarstw rolnych i bezpośrednie zwiększanie dochodów rolników, znacznie mniejsze kwoty przeznaczając na rozwój obszarów wiejskich. Częściowo uzasadnia to fakt, iż zadania z zakresu modernizacji i rozbudowy infrastruktury obszarów wiejskich są również wspierane środkami unijnymi ujętymi w innych programach, w tym przede wszystkim w regionalnych programach operacyjnych, programach operacyjnych „Infrastruktura i Środowisko”, „Polska Wschodnia”, i „Polska Cyfrowa”, w także w krajowych programach finansowania inwestycji drogowych. Środków na rozwój obszarów wiejskich jest jednak nadal zbyt mało – z prezentowanych powyżej danych wynika, że negatywne decyzje wydano dla wniosków o dofinansowanie w ramach działania „Odbudowa wsi” zadań o łącznej wartości ok. 8,4 mld zł. Jest to kwota większa niż w którymkolwiek z pozostałych działań PROW. W wielu przypadkach finansowanie infrastruktury dałoby większe efekty niż wypłaty dodatkowych dochodów dla rolników.

Interesująco wygląda również podział zakontraktowanych środków pomocowych PROW między województwami. Pięć największych województw otrzymuje ponad połowę wszystkich środków. Bardzo duże jest zróżnicowanie wskaźników środków

przypadających na jednego mieszkańca, terenów wiejskich – dla województwa śląskiego wskaźnik ten jest – dla płatności – prawie ośmiokrotnie niższy niż dla województwa podlaskiego.

Tabela 81. Wydatki PROW 2014-2020 według województw (stan na 31 marca 2021 r.)²⁰

Województwo	Umowy			Płatności			Umowy = 100
	mln zł	Polska = 100	zł/osobę	mln zł	Polska = 100	zł/osobę	
Polska ogółem	38 172,3	100,0	2 486,9	26 941,8	100,0	1 755,2	70,6
Dolnośląskie	1 575,9	4,1	1 720,2	1 069,4	4,0	1 167,3	67,9
Kujawsko-pomorskie	2 356,2	6,2	2 765,7	1 668,2	6,2	1 958,2	70,8
Lubelskie	3 936,4	10,3	3 486,9	2 601,8	9,7	2 304,7	66,1
Lubuskie	988,8	2,6	2 785,0	718,4	2,7	2 023,4	72,7
Łódzkie	2 994,0	7,8	3 240,9	2 089,6	7,8	2 262,0	69,8
Małopolskie	2 186,7	5,7	1 237,7	1 431,0	5,3	809,9	65,4
Mazowieckie	5 474,3	14,3	2 840,2	3 971,3	14,7	2 060,4	72,5
Opolskie	910,0	2,4	1 980,6	564,1	2,1	1 227,7	62,0
Podkarpackie	1 839,9	4,8	1 476,0	1 192,1	4,4	956,4	64,8
Podlaskie	3 355,3	8,8	7 271,5	2 622,8	9,7	5 684,0	78,2
Pomorskie	1 727,6	4,5	2 018,7	1 234,1	4,6	1 442,1	71,4
Śląskie	1 104,4	2,9	1 044,9	780,1	2,9	738,1	70,6
Świętokrzyskie	1 676,0	4,4	2 487,3	1 234,1	4,6	1 831,5	73,6
Warmińsko-mazurskie	2 169,5	5,7	3 736,4	1 625,3	6,0	2 799,1	74,9
Wielkopolskie	4 523,7	11,9	2 810,9	3 148,3	11,7	1 956,3	69,6
Zachodniopomorskie	1 353,4	3,5	2 527,4	991,1	3,7	1 850,7	73,2

Źródło: sprawozdania miesięczne ARiMR o wnioskach, umowach oraz płatnościach w ramach PROW 2014-2020.

6.2.3. Inne środki UE

Żaden z pozostałych programów operacyjnych nie ma osi priorytetowych skierowanych bezpośrednio do rolnictwa. Można jednak znaleźć w nich projekty związane z wiejskimi wodociągami i kanalizacjami (PO IŚ oraz regionalne programy operacyjne), projekty związane z rozwojem przedsiębiorstw (również w sektorze rolnym) i inne.

Z opublikowanego przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR) na jego stronie internetowej zestawienia wszystkich umów zawartych w ramach obecnej perspektywy finansowej wynika, że ze środków unijnych pozostających w dyspozycji MFiPR dofinansowanie otrzymało 458 projektów z dziedziny rolnictwa i leśnictwa, a łączna wartość przyznanego dofinansowania ze środków budżetu

²⁰ Bez płatności o charakterze dopłat oraz bez płatności wynikających z zobowiązań zaciągniętych przed rokiem 2014.

UE wynosi ok. 750 mln zł, przy czym większość z tych środków przeznaczona jest na leśnictwo i na zadania z zakresu ochrony środowiska realizowane przez Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska oraz parki narodowe²¹. Faktyczna kwota przypadająca na rolnictwo wynosi około 100 mln zł. W tabeli 82 przedstawiono wybrane przykłady projektów z zakresu rolnictwa finansowanych ze środków programów operacyjnych „Inteligentny Rozwój” i „Polska Cyfrowa” oraz z regionalnych programów operacyjnych.

Znacznie większe kwoty, są przypisane do projektów w dziale „produkcja artykułów spożywczych i napojów”, ale wszystkie największe projekty są związane z przetwórstwem oraz badaniami. Powyższe dane uwzględniają tylko działania na rzecz rolnictwa, bez zadań wspierających rozwój obszarów wiejskich. Ten typ działania jest niemożliwy do zidentyfikowania przy sposobie agregacji danych przyjętym przez Ministerstwo Funduszy i Polityki.

Tabela 82. Przykłady działań z zakresu rolnictwa finansowanych w latach 2014-2020 z funduszy strukturalnych

Tytuł projektu	Wkład UE (zł)
Regionalne partnerstwo samorządów Mazowsza dla aktywizacji społeczeństwa informacyjnego w zakresie e-administracji i geoinformacji (Projekt ASI)	78 609 814
Internetowa platforma doradztwa i wspomagania decyzji w integrowanej ochronie roślin	17 705 089
Plantlab – innowacyjny system całorocznej produkcji sałaty rzymskiej oraz ryb słodkowodnych przy wykorzystaniu technologii aquaponicznej	11 967 519
Nowe kierunki i technologie w hodowli zbóż i roślin strączkowych grubonasiennych dla zrównoważonego rolnictwa	10 865 015
Innowacyjne rozwiązania technologii lęgu kaczek	10 030 117
Uzyskanie nowej generacji polskich odmian rzepaku, zbóż oraz bobowatych odpornych na nowe rasy agrofagów	9 974 295
InnHatch – innowacyjna technologia przemysłowego rozrodu owadów	9 645 768
Hodowla twórcza nowoczesnych odmian wybranych gatunków zbóż oraz grochu w oparciu o innowacyjne metody biotechnologiczne	8 332 574
Opracowanie optymalnego, innowacyjnego modelu uprawy truskawki powtarzającej owocowanie, uprawianej w nowoczesnych systemach rynnowych pod daszkami, na bazie podłoża bezglebowego	7 355 669
Opracowanie oraz wdrożenie w działalność gospodarczej wnioskodawcy nowego na skalę światową testu immunochromatograficznego do wykrywania patogenów związanych z występowaniem mastitis u krów	5 174 490

²¹ Lista projektów realizowanych z funduszy europejskich w Polsce w latach 2014-2020, dostęp online: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty-sprawozdania/lista-projektow-realizowanych-z-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020/> [17.04.2021].

Tytuł projektu	Wkład UE (zł)
Zrównoważone zarządzanie produktywnością upraw rolniczych z wykorzystaniem obrazowań satelitarnych, w oparciu o spersonalizowane usługi GIS udostępniane w dedykowanym portalu	4 680 482
Opracowanie przez firmę Plantpol Sp. z o.o. innowacyjnej metody produkcji roślin ozdobnych w technologii SUPERSADZONKI	4 663 747
Technologia uprawy i przerobu innowacyjnej odmiany roznika przerośniętego na potrzeby wytwarzania taniej energii odnawialnej	3 002 002
Wprowadzenie na rynek przez Liedmann sp. z o.o. Innowacyjnego produktu w postaci ekologicznego nawozu wapniowo-węglanowego z minerałami – Wapniak Jurajski G z minerałami	2 950 500
Innowacyjny w skali świata agregat uprawowo-siewny	2 218 555
Opracowanie innowacyjnej technologii wydłużonego ukorzenia sadzonki pelargonii, celem poprawienia efektywności ekonomicznej matecznika	1 796 667
Przeprowadzenie prac B+R nad opracowaniem nowych odmian wybranych warzyw o podwyższonej wartości prozdrowotnej przeznaczonych do produkcji wielkotowarowej	999 736

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej

Obie wiodące krajowe instytucje zarządzające grantami badawczymi – Narodowe Centrum Nauki i Narodowe Centrum Badań i Rozwoju – również udzielają wsparcia sektorowi rolnictwu. Żadna z tych instytucji nie prowadzi programów lub konkursów, nastawionych bezpośrednio na wsparcie rolnictwa, ale projekty z tego sektora są przez te instytucje finansowane.

W NCN funkcjonuje panel NZ9 – „Podstawy stosowanych nauk o życiu”, który swoim zakresem obejmuje rolnictwo, leśnictwo, ogrodnictwo, rybactwo, żywność i żywność oraz biotechnologię środowiskową. W ciągu ostatnich dziesięciu lat, badania realizowane w tym panelu zostały dofinansowane kwotą 511,7 mln zł – nie ma jednak danych pozwalających określić podział na dziedziny wewnątrz tego panelu.

NCBR nie prowadzi statystyki udzielonych grantów w podziale na grupy nauk, a zakres publikowanych informacji dotyczących realizowanych i finansowanych badań jest skromniejszy niż w przypadku NCN. W NCBR nie ma programów skierowanych bezpośrednio do beneficjentów z sektora rolniczego. Według danych NCBR, w 2018 r. instytucje i uczelnie związane z sektorem rolnym otrzymały łącznie około 230 mln zł. Większość z tych instytucji prowadzi działalność naukowo-badawczą w obszarze szerszym niż samo rolnictwo i niemożliwe jest łatwe ustalenie, jaka część środków NCBR finansuje badania związane z rolnictwem.

Tabela 83. Wydatki NCBR w 2018 roku na rzecz instytucji prowadzących działalność naukowo-badawczą związaną z rolnictwem

Nazwa instytucji	Kwota dofinansowania (tys. zł)
Instytucje wspierające rolnictwo	
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	9 079,4
Centrum Doradztwa Rolniczego	9 850,5
Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa	9 569,3
Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza	1 260,0
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	11 070,2
Polska Izba Nasienna	272,0
Instytuty badawcze	
Instytut Agrofizyki im. Bohdana Dobrzańskiego PAN	11 451,8
Instytut Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego	7 930,4
Instytut Genetyki i Hodowli Zwierząt PAN	1 117,3
Instytut Medycyny Wsi im. Witolda Chodźki	1 917,0
Instytut Parazytologii im. Witolda Stefańskiego PAN	1 196,8
Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich	843,0
Uczelnie	
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego	34 152,0
Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie	9 643,1
Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach	10 386,5
Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie	6 757,0
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu	43 550,4
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu	34 000,8
Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie	8 312,8
Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy Im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy	16 999,9
Razem	229 360,0

Źródło: dane udostępnione przez NCBR.

6.3. Pośrednie wsparcie finansowe

Dla całego sektora rolniczego równie ważne jak opisane powyżej wsparcie bezpośrednie jest wsparcie pośrednie, udzielane poprzez zniesienie lub obniżenie obciążeń ponoszonych przez rolników na rzecz instytucji publicznych. Wsparcie pośrednie może być udzielane albo poprzez ustawowe ustanowienie pewnych preferencji dla sektora rolniczego, albo poprzez indywidualne decyzje właściwych organów (rządowych i samorządowych) władzy publicznej, zmniejszające rozmiary lub ustalające bardziej dogodny terminy płatności obowiązkowych danin publicznych. Ze względów zarówno ekonomicznych, ale również społecznych i historycznych, rolnictwo ustawowo otrzymuje wsparcie pośrednie w trzech podstawowych obszarach:

- opodatkowania dochodów,
- opodatkowania posiadania nieruchomości,
- składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Do instrumentów pośredniego wsparcia finansowego dla rolnictwa można byłoby również zaliczyć opisane powyżej zasady funkcjonowania rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych.

6.3.1. System podatkowy

Preferencje podatkowe w postaci zwolnienia rolników indywidualnych z podatku dochodowego od osób fizycznych i zastąpienia podatku od nieruchomości znacznie niższym podatkiem rolnym są podstawową formą udzielanego im wsparcia pośredniego.

W zależności od wykorzystywanych źródeł danych²² można przyjmować, że jest to wsparcie w kwocie 6-13 mld zł rocznie. Kwota ta bazuje na rachunku obejmującym roczną produkcję rolną w Polsce, koszty produkcji, wysokość składek płaconych przez rolników oraz aktualne stawki podatkowe. Szacunek nie może być dokładniejszy ze względu na niezgodność pomiędzy danymi z różnych źródeł oraz dużą ilość małych gospodarstw, które często całą produkcję przeznaczają na własne potrzeby. O ile sama kwota jest prosta do przedstawienia, bazując na danych o produkcji rolnej, wartości dodanej oraz kosztach, to ocena zasadności i skutków zwolnienia rolników indywidualnych z PIT jest dość złożona. Trzeba więc wziąć pod uwagę fakt, iż opłacalność produkcji rolnej, szczególnie dla gospodarstw indywidualnych, jest relatywnie niska w porównaniu z efektywnością gospodarstw wielkopowierzchniowych, funkcjonujących zazwyczaj w formie przedsiębiorstw. Obciążenie rolników podatkiem dochodowym od osób fizycznych doprowadziłoby do sytuacji, gdzie produkcja rolna na obszarach poniżej 30-50 ha stałaby się nieopłacalna. Wywołałoby to drastyczne obniżenie poziomu życia rolników, wymagające intensywnej interwencji przy użyciu instrumentów polityki socjalnej, a jednocześnie zagrożenie bezpieczeństwa żywnościowego państwa, gdyż małe gospodarstwa, nawet jeśli nie działają bardzo efektywnie, mają swój istotny wkład w podaż artykułów rolnych.

Za ostrożnym traktowaniem postulatów objęcia rolników powszechnym systemem opodatkowania dochodów przemawia również fakt, iż nie istnieje obecnie w Polsce żaden system ewidencji i weryfikacji finansowych efektów produkcji rolnej. Roczne dane dotyczące wartości produkcji rolnej i jej kosztów potrafią się różnić o prawie 30% w zależności od źródła, przy czym żadne z tych źródeł nie obserwuje

²² GUS, FADN, Eurostat.

faktycznej produkcji, jej wartości kosztów, a opiera się jedynie na oświadczeniach rolników, wydajności użytków rolnych oraz swoich algorytmach.

Preferencje podatkowe dla rolników mają swoją drugą stronę – znaczące zmniejszenie dochodów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Widoczne są bardzo duże dysproporcje pomiędzy gminami wiejskimi i gminami miejskimi oraz miastami na prawach powiatu w dochodach z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Miasta na prawach powiatu mają ponad dwukrotnie wyższy wpływ z PIT. W przypadku gmin miejskich różnica jest również widoczna. Co interesujące, gminy wiejskie oraz miejsko-wiejskie powoli zmniejszają różnice. Dynamika dochodów PIT dla gmin wiejskich w latach 2010-2020 wyniosła 265%, dla gmin miejsko-wiejskich 221%, dla gmin miejskich 193% a dla miast na prawach powiatu 185%.

Tabela 84. Dochody gmin z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych w latach 2010-2020

Kategorie gmin	2010	2015	2018	2019	2020
	zł na 1 mieszkańca				
Ogółem gminy	607,9	850,5	1 136,1	1 253,7	1 229,1
Miasta na prawach powiatu	1 036,8	1 378,0	1 809,3	1 976,8	1 921,2
Gminy miejskie	548,8	771,0	1 009,2	1 098,8	1 062,4
Gminy miejsko-wiejskie	397,1	591,6	807,5	899,2	875,8
Gminy wiejskie	306,0	494,9	700,4	795,1	811,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Zwolnienie rolników z podatku dochodowego od osób fizycznych nie obejmuje – zgodnie z art. 2 ustawy od podatku dochodowym od osób fizycznych – przychodów z tzw. działów specjalnych produkcji rolnej. Zaliczono do nich między innymi:

- uprawy w szklarniach i w tunelach foliowych,
- uprawy grzybów i grzybni,
- hodowlę drobiu rzeźnego (powyżej 100 szt.) nieśnego (powyżej 80 szt.),
- wylęgarnie drobiu,
- hodowlę zwierząt futerkowych i laboratoryjnych,
- hodowlę jedwabników,
- pasieki (powyżej 80 rodzin),
- uprawy roślin *in vitro* (stawki od m²),
- hodowlę entomofagów i dżdżownic,
- hodowlę i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym.

Stawka podatku dochodowego od osób fizycznych dla działów specjalnych wynosi 19% dochodu, ustalanego na podstawie ksiąg rachunkowych prowadzonych przez rolnika lub hodowcę albo na podstawie normatywów określających szacunkowy dochód dla danego działu specjalnego produkcji i wykorzystanej powierzchni. Całkowite dochody z PIT od podatników uzyskujących dochody z działów specjalnych w ogólnej kwocie dochodów z PIT nie są znaczące – w 2019 r. stanowiły one 0,04%²³ wszystkich dochodów z PIT.

Większość działów specjalnych zdecydowanie różni się od typowego rolnictwa pod względem powierzchni wykorzystanej ziemi i dochodowości z hektara. O ile bowiem przeciętna produkcja z hektara wynosiła w 2019 r. w całym rolnictwie około 8150 zł²⁴, to normatyw dochodów z hodowli roślin ozdobnych w szklarniach wynosi 90 tys. zł za hektar, przy hodowli dżdżownic – 850 tys. zł, a dla upraw roślin *in vitro* – 2 mln zł za hektar.

Producenci rolni, zajmujący się ograniczonym, nieprzemysłowym przetwórstwem mogą również skorzystać z mechanizmu Rolniczego Handlu Detalicznego (RHD). W odróżnieniu od sprzedaży produktów rolnych, które są nieprzetworzone, rolnicy mogą na ograniczonym terytorium (własnego województwa oraz przylegających powiatów) sprzedawać towar konsumentom końcowym oraz zakładom sprzedaży detalicznej. Sposób działania oraz wymagania sanitarne opisane są w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 roku o bezpieczeństwie żywności i żywienia²⁵, oraz rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady 178/2002²⁶.

Od strony ilościowej rolniczy handel detaliczny reguluje rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 grudnia 2016 roku w sprawie maksymalnej ilości żywności zbywanej w ramach rolniczego handlu detalicznego oraz zakresu i sposobu jej dokumentowania²⁷ – dokument ten opisuje limity sprzedaży w przeliczeniu na wielkość upraw danego surowca²⁸ oraz maksymalną wielkość sprzedanych towarów przetworzonych. Od sprzedających wymagane jest prowadzenie pełnej ewidencji sprzedaży. Sprzedaż do 40 tys. zł rocznie jest zwolniona z podatku dochodowego

²³ Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2019 rok, Departament Podatków Dochodowych, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2021.

²⁴ Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2020, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2021, s. 126.

²⁵ Dz.U. 2020, poz. 2021.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 178/2002 z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 31 z 1.2.2002, s. 1-24.

²⁷ Dz.U. 2016, poz. 2159.

²⁸ Na przykład z 1 hektara można w ramach RHD sprzedać maksymalnie 2,5 tony gryki, 8 ton jęczmienia jarego lub 50 ton ziemniaków.

od osób fizycznych²⁹, powyżej tej kwoty, po złożeniu deklaracji u naczelnika właściwego Urzędu Skarbowego, obowiązuje stawka zryczałtowana w wysokości 2% od przychodu. Wymagania dotyczące warunków przetwórstwa, powodują, że jest to rzadko wybierany przez rolników sposób opodatkowania. W 2019 r. deklaracje opodatkowania ryczałtem przychodów z RHD złożyły tylko 153 osoby³⁰.

Zamiast podatku od nieruchomości rolnicy płacą podatek rolny. Podstawą opodatkowania jest powierzchnia gospodarstwa. Stawki podatku rolnego są ustalane na podstawie średniej ceny skupu żyta i są zróżnicowane w zależności od przynależności od odpowiedniego okręgu podatkowego oraz klasy ziemi. Podatek rolny jest zdecydowanie niższy od podatku od nieruchomości. Średnia cena skupu żyta ogłaszana jest corocznie przez prezesa GUS. Rady gmin mogą podjąć decyzję o stosowaniu ceny żyta niższej od ogłoszonej przez prezesa GUS.

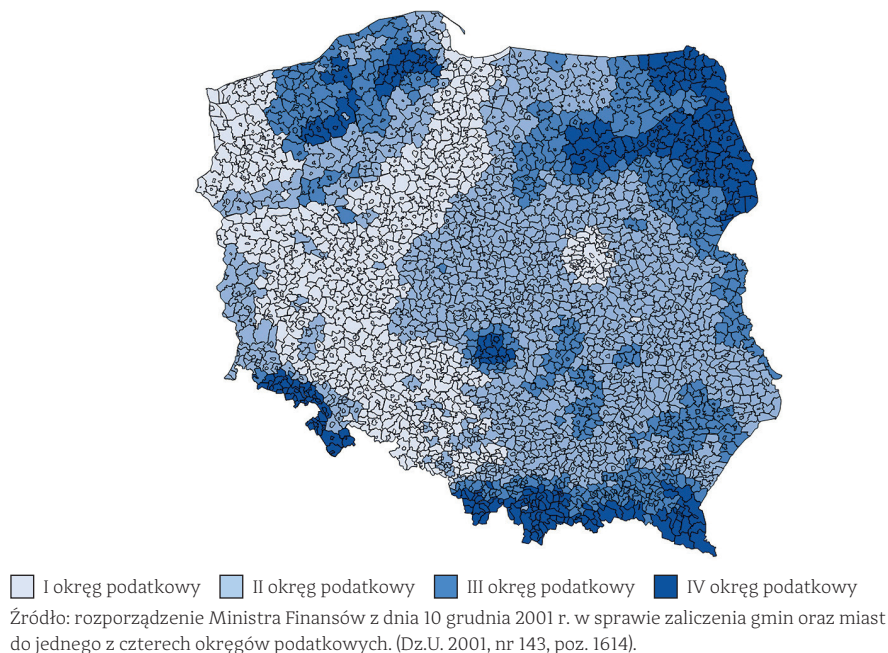
Powiązanie stawki podatku rolnego ze średnią ceną skupu żyta rodzi pewien problem związany z zależnością cen od urodzaju. W okresach nieurodzaju, kiedy zbiory są niższe, a ceny rynkowe są – ze względu na zmniejszoną podaż – wyższe, stawki podatku rolnego rosną. Oznacza to, że przy zmniejszających się w danym roku dochodach, stawka podatkowa na następny rok rośnie. Taka zależność nie powinna występować, aczkolwiek biorąc pod uwagę, że stawki podatku rolnego nie stanowią bardzo dużego obciążenia dla rolników, można takie rozwiązanie zaakceptować.

Zgodnie z art. 4 ustawy o podatku rolnym ustalono cztery okręgi podatkowe, do których zalicza się gminy i miasta w zależności od warunków ekonomicznych i produkcyjno-klimatycznych. Poniższa mapa przedstawia okręgi podatkowe (najjaśniejszym kolorem oznaczono obszary z najwyższymi stawkami). Oprócz okręgu podatkowego i klasy ziemi do wyliczenia wysokości stawki podatkowej bierze się również pod uwagę wysokość nad poziomem morza. W gminach, w których co najmniej 50% użytków rolnych jest położonych powyżej 350 m nad poziomem morza, stosuje się dodatkowe ulgi.

²⁹ Przychody z RHD, traktowane są jako przychód z innych źródeł (art. 20 ust. 1c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych).

³⁰ *Informacja dotycząca ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych za 2019 r.* (2020), Ministerstwo Finansów, Warszawa 2020, s. 10-12.

Rysunek 13. Okręgi podatkowe dla podatku rolnego



Jak już zaznaczyliśmy, rada gminy może ustalić stawki podatku rolnego niższe od stawek maksymalnych, podanych w odpowiednich obwieszczeniach. Trzeba jednak pamiętać, że obniżenie stawek wpływa na dochody podatkowe jednostki oraz wysokość subwencji wyrównawczej, gdyż przy jej obliczaniu finansowe skutki zastosowania ulg i zwolnień podatkowych oraz skutki ustalenia stawek na poziomie niższym od maksymalnego są traktowane na równi z faktycznie zrealizowanymi dochodami. Przez stosowanie obniżonych stawek podatku rolnego gminy tracą ponad 9% potencjalnych wpływów z tego podatku rolnego. Jeszcze większe, bo wynoszące ok. 10% potencjalnych wpływów są skutki stosowania obniżonych w stosunku do maksymalnych stawek podatku od nieruchomości.

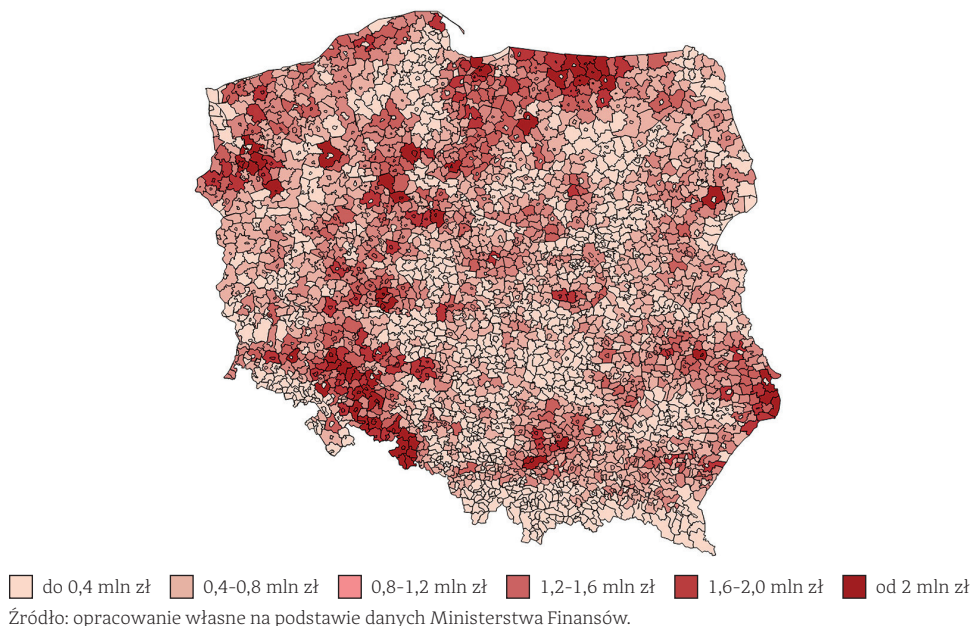
Tabela 85. Dochody gmin z podatku rolnego w latach 2016-2020

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020
	tys. zł				
Dochody pobrane	1 513 458,2	1 485 185,6	1 482 054,9	1 536 598,3	1 619 205,7
Skutek stosowania stawek niższych od maksymalnych	-138 032,5	-116 202,4	-111 162,9	-130 901,8	-154 398,2
Ulg i zwolnienia	-1 335,6	-1 346,1	-1 198,3	-1 837,5	-1 443,1
Umorzenia	-8 927,4	-6 817,4	-9 775,7	-7 531,8	-3 609,4
Raty i odroczenia	2 786,2	2 739,4	2 152,8	2 060,3	1 100,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Dla jednostek samorządu terytorialnego podatek rolny jest drugim najważniejszym podatkiem lokalnym (po podatku od nieruchomości) i szczególnie w gminach wiejskich o charakterze rolnym stanowi istotne źródło dochodów.

Rysunek 14. Dochody gmin z podatku rolnego w 2020 r.



Teoretycznie budowa bazy podatkowej oparta na dążeniu do zwiększania dochodów z podatku od nieruchomości i podatku rolnego może być lepszą strategią finansową niż koncentrowanie się wyłącznie na działaniach zmierzających do wzrostu dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych. O ile mieszkańcy mogą się przeprowadzić i zmienić gminę, do której będzie odprowadzany ich podatek, to wpływy z opodatkowania nieruchomości będą zawsze wpływały do danej gminy. Celowe jest jednak przypomnienie, że wpływy z podatku rolnego stanowią łącznie mniej niż 0,5% wszystkich dochodów gmin i nawet w gminach wiejskich ich znaczenie dla całkowitej sumy dochodów jest niewielkie. Na marginesie kwestii dochodów z opodatkowania nieruchomości warto przypomnieć, że dla niektórych gmin wiejskich kluczowe znaczenie mają dochody z opłaty eksploatacyjnej, pobieranej od podmiotów prowadzących działalność regulowaną ustawą z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze³¹.

³¹ Dz.U. 2021, poz. 1420.

W 2021 r. maksymalne stawki podatku rolnego wynoszą 146,38 zł za hektar dla użytków rolnych oraz 292,75 zł za hektar dla pozostałych gruntów. Jednocześnie stawka maksymalna podatku od nieruchomości, ustalana przez Ministerstwo Finansów, za metr kwadratowy gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (w zdecydowanej większości przypadków samorządy korzystają ze stawki maksymalnej lub minimalnie obniżonej) wynosi 99 groszy, czyli 9900 zł za hektar.

Tabela 86. Stawki podatku rolnego i podatku od nieruchomości w latach 2017-2021

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	2021
	zł				
Średnia cena skupu 1dt żyta	52,4	52,5	54,4	58,5	58,6
Podatek od gruntów rolnych za 1ha	131,1	131,2	135,9	146,2	146,4
Podatek od pozostałych gruntów za 1 ha	262,2	262,5	271,8	292,3	292,8
Podatek od nieruchomości (za 1m ² gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej)	8 900,0	9 100,0	9 300,0	9 500,0	9 900,0
Końcowa produkcja netto na 1 ha	5 662,0	5 329,0	5 721,0	-	-

Źródło: obliczenia własne na podstawie obwieszczeń Ministra Finansów lub komunikatów prezesa GUS.

Podobnie jak w przypadku zwolnienia z podatku dochodowego, także i w tym przypadku uzasadnieniem zastosowania preferencji podatkowych jest kryterium ekonomiczne. Wartość dodana produkcji rolniczej na 1 ha użytków rolnych wynosiła – w 2019 r. – około 3500 zł³²; więc zastosowanie wobec gruntów rolnych ogólnych stawek podatku od nieruchomości oznaczałoby nieopłacalność produkcji rolnej w obecnej postaci oraz – zapewne – gwałtowny wzrost cen żywności.

Do rozważenia pozostaje problem, czy podatek rolny – jako alternatywna forma opodatkowania nieruchomości – powinien być płacony od wszystkich gruntów sklasyfikowanych w geodezyjnej ewidencji gruntów jako grunty rolne, czy też tylko od gruntów stanowiących część zarejestrowanych gospodarstw rolnych i faktycznie wykorzystywanych do produkcji roślinnej i zwierzęcej. Problem uważamy za istotny, gdyż, jak to już wcześniej sygnalizowaliśmy – ewidencyjna powierzchnia gruntów rolnych o ok. 4 mln ha przewyższa powierzchnię gruntów rolnych w gospodarstwach rolnych prowadzących działalność produkcyjną.

Może to oznaczać, że posiadacze gruntów o powierzchni równej ok. 12% powierzchni Polski i ok. 21% gruntów formalnie sklasyfikowanych jako grunty rolne, bezzasadnie korzystają z preferencyjnego opodatkowania posiadanych gruntów. Możliwe jest jednak, że problem tkwi w nierzetelnej ewidencji gruntów – wiadomo, że oznaczenie sposobu wykorzystania gruntu w ewidencji geodezyjnej nie musi być zgodne z rzeczywistymi funkcjami gruntu.

³² *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2020*, dz. cyt., s. 128.

6.3.2. Ubezpieczenia zdrowotne

Określenie sposobu wspierania bezpośredniego rolników z punktu widzenia ubezpieczenia zdrowotnego jest mocno skomplikowane. W funkcjonującym w Polsce systemie wyróżniamy kilka kategorii osób posiadających prawo do świadczeń, bez konieczności opłacania składek. Część z tych osób może być objęta ubezpieczeniem z innego tytułu, ale nie musi. Prawo do finansowanych środkami publicznymi świadczeń zdrowotnych bez obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne przysługuje m.in.:

- dzieciom, wnukom oraz małżonkom osoby ubezpieczonej po zgłoszeniu ich do ubezpieczenia,
- rodzicom i dziadkom osoby ubezpieczonej po zgłoszeniu ich do ubezpieczenia, o ile mieszkają we wspólnym gospodarstwie domowym,
- rolnikom i ich domownikom w gospodarstwach o powierzchni do 6 ha,
- obywatelom polskim do ukończenia 18 roku życia,
- zarejestrowanym bezrobotnym (niezależnie od tego, czy mają prawo do zasiłku),
- skazanym oraz tymczasowo aresztowanym,
- kobietom w okresie ciąży, porodu i połogu (do 42 dni po porodzie),
- osobom nieubezpieczonym na podstawie kryterium dochodowego, które otrzymują pomoc z pomocy społecznej,
- osobom uzależnionym od alkoholu i narkotyków,
- osobom chorym na niektóre choroby zakaźne, na podstawie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³³,
- osobom z zaburzeniami psychicznymi (w zakresie psychiatrycznej opieki zdrowotnej),
- osobom narażonym na zakażenie chorobą zakaźną poprzez kontakt z osobami zakażonymi (świadczenia obejmują tylko wybrane jednostki chorobowe).

Oprócz osób wymienionych powyżej preferencyjnymi składkami ubezpieczenia zdrowotnego są objęci również m.in. rolnicy w gospodarstwach powyżej 6 hektarów oraz duchowni (składka miesięczna pomiędzy 56 i 234 zł). Jak wynika z powyższej listy znacząca część osób, którym przysługują świadczenia, nie płaci składek, albo płaci je w obniżonej wysokości. Część z nich jest finansowana bezpośrednio z budżetu państwa, część z funduszy celowych (np. Fundusz Pracy), a w innych przypadkach, świadczenia są finansowane ze składek pozostałych płatników.

³³ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. 2020, poz. 1845 z późn. zm.

Tabela 87. Przychody NFZ w latach 2015-2020

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	mln zł					
Przychody NFZ	66 806,3	69 273,3	74 746,0	79 652,8	88 420,6	89 792,3
z ZUS	63 480,3	65 844,3	71 435,3	76 344,5	84 954,2	86 454,2
z KRUS	3 326,1	3 429,0	3 310,7	3 308,3	3 466,4	3 338,1
w tym: ze składek rolników	1 572,7	1 674,2	1 553,5	1 548,4	1 705,9	1 575,8
z budżetu państwa	1 753,4	1 754,8	1 757,2	1 759,9	1 760,5	1 762,3
	tys. osób					
Świadczeniobiorcy	33 727,0	33 786,0	33 878,0	33 939,0	34 053,0	34 052,0
z ZUS	31 150,0	31 353,0	31 426,0	31 561,0	31 748,0	31 816,0
z KRUS	2 577,0	2 525,0	2 452,0	2 378,0	2 305,0	2 236,0
	%					
Udział rolników:						
w przychodach NFZ	2,4	2,4	2,1	1,9	1,9	1,8
w liczbie ubezpieczonych w NFZ	7,6	7,4	7,2	7,0	6,7	6,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie planów finansowych NFZ oraz biuletynów statystycznych KRUS.

Jak widać w powyższej tabeli, pomimo takiego samego dostępu do świadczeń, osoby nieobjęte rolniczym systemem ubezpieczenia zdrowotnego w znaczącym stopniu finansują świadczenia dla rolników i ich rodzin. Trzeba również zauważyć, że istnieje znacząca różnica pomiędzy pojęciem ubezpieczony i uprawniony do świadczeń. Według sprawozdań Narodowego Funduszu Zdrowia, uprawnionych do świadczeń jest około 90% obywateli Polski, natomiast tylko 80% jest faktycznie ubezpieczonych. Pozostałe 10% jest uprawnione do świadczeń na podstawie przepisów przytoczonych powyżej. Jednocześnie 11% obywateli nie jest ubezpieczonych i nie są oni uprawnieni do świadczeń zdrowotnych finansowanych środkami publicznymi.

Większość polskich gospodarstw rolnych (około 55%³⁴) ma powierzchnię poniżej 6 hektarów, co oznacza, że rolnicy wraz z rodzinami tam pracującymi są zwolnieni ze składek na ubezpieczenie zdrowotne. Składki te są pokrywane bezpośrednio z budżetu państwa³⁵ poprzez odpowiednią dotację dla Funduszu Emerytalno-Rentowego, który następnie przekazuje te środki do NFZ. Rolnicy oraz ich rodziny posiadający gospodarstwa powyżej 6 hektarów, płacą składkę w wysokości 1 zł miesięcznie od hektara przeliczeniowego³⁶. Oznacza to, że maksymalna roczna składka na ubezpieczenie zdrowotne dla rolników wynosi 23,4 zł za hektar.

³⁴ *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2020*, dz. cyt., s. 89.

³⁵ *Zadania KRUS*, dostęp online: <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/ubezpieczenia-zdrowotne/> [13.06.2020].

³⁶ 1 hektar przeliczeniowy to 1 hektar ziemi rolnej IV klasy, w zależności od klasy ziemi, przeliczniki wynoszą od 1,95 dla I klasy do 0,05 dla klasy VI.

W Polsce ubezpieczeniem zdrowotnym z systemu rolniczego objętych jest około 2,3 mln osób. Dla rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej, stawka jest ustalana kwotowo przez KRUS jako 9% minimalnego wynagrodzenia³⁷ (234 zł w 2020). Dla porównania składka dobrowolnego ubezpieczenia w NFZ w pierwszym kwartale 2020 wynosiła 483,12 zł miesięcznie³⁸.

Analizując przedstawione powyżej dane, możemy stwierdzić, że gdyby rolnicy płacili taką samą składkę jak pracownicy w innych branżach, do systemu opieki zdrowotnej trafiałoby rocznie około 10 mld zł więcej. Trzeba jednak po raz kolejny zaznaczyć, że przy obecnym stopniu opłacalności produkcji rolnej w gospodarstwach indywidualnych, pełna składka byłaby prawdopodobnie niemożliwa do wyegzekwowania i doprowadziłaby do szybkiego upadku rolnictwa.

6.3.3. Inne formy wsparcia

Oprócz opisanych powyżej trzech podstawowych obszarów można wymienić np. VAT, który w przypadku żywności ma obniżoną stawkę, jednak nie odnosi się to wyłącznie do sektora rolniczego, stąd zostało to przez nas pominięte. Patrząc na kwoty odnoszące się do wielkości wsparcia pośredniego, trzeba wyraźnie zaznaczyć, że są one znacznie większą pomocą dla sektora rolnego od kwot prezentowanych we wsparciu bezpośrednim.

Wymienione powyżej rodzaje wsparcia pośredniego i bezpośredniego nie wyczerpują wszystkich narzędzi, którymi wspiera się w Polsce rolnictwo i obszary wiejskie. Część z pozostałych nie jest nastawiona wyłącznie na obszary wiejskie, a w innych przypadkach trudno szacować ewentualną kwotę wsparcia. Niektóre z tych mechanizmów oddziałują na znacznie szersze grupy, a w niektórych przypadkach wsparcie rolnictwa lub wsi odbywa się przypadkowo. Są też takie, które dopiero zostały stworzone i nie mamy możliwości oceny efektów działania. Z najważniejszych mechanizmów, za pomocą których rolnictwo i obszary wiejskie są wspierane, oprócz tych wymienionych we wcześniejszych rozdziałach, można uznać:

- preferencyjne stawki podatku VAT,
- interwencje rynkowe,
- Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej.

1. Zdecydowana większość żywności (szczególnie tej nieprzetworzonej) jest zwolniona z VAT lub objęta obniżoną stawką 5, lub 8%. W rzeczywistości VAT płacą

³⁷ W poprzednich latach jako podstawę wyliczenia używano również kwot stałego zasiłku z pomocy społecznej oraz świadczenia pielęgnacyjnego.

³⁸ Zob. <https://www.nfz.gov.pl/dla-pacjenta/zalatw-sprawe-krok-po-kroku/jak-ubezpieczyc-sie-dobrowolnie/> [dostęp: 13.06.2020].

konsumenci, ale oznacza to niższe ceny żywności i łatwiejszy zbył swojej produkcji. Również obniżona stawka podatku VAT (8%) objęte są towary i usługi wykorzystywane w produkcji rolniczej (zwierzęta gospodarskie, nawozy i środki ochrony roślin, sznurek do maszyn rolniczych).

2. Rolnictwo jest praktycznie jedyną branżą produkcyjną w Polsce z zapewnionym rynkiem zbytu. Niezależnie od wolumenu produkcji i zapotrzebowania rynkowego istnieje mechanizm interwencji rynkowych, za pomocą którego w przypadku trudnej sytuacji rolników na rynku, ich produkcja jest wykupywana przez KOWR, a następnie przechowywana bezpośrednio u rolników lub w magazynach państwowej spółki Elewarr.
3. Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej jest kolejnym nowoutworzonym państwowym funduszem celowym. Jego podstawowym zadaniem jest dofinansowanie przywracania lokalnych połączeń autobusowych. Fundusz został powołany na podstawie Ustawy z dnia 16 maja 2019 roku. Dopłaty nie będą przysługiwać komunikacji miejskiej; na terenach wiejskich, mają dofinansowywać deficytowe linie autobusowe. Podstawowym przychodem funduszu mają być wpływy z opłaty emisyjnej, z opłaty zastępczej (pobieranej na podstawie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych) oraz z opłaty paliwowej.

6.4. Efektywność wsparcia – próba oceny

W celu lepszej prezentacji systemów wsparcia rolnictwa przeprowadziliśmy dwie symulacje potencjalnych kosztów (obciążeń) fiskalnych i dochodów z dopłat bezpośrednich do działalności rolniczej. Założyliśmy, że analizowane gospodarstwo niczego nie produkuje i nie sprzedaje – sytuację finansową właściciela gospodarstwa kształtują więc wyłącznie obowiązki fiskalne oraz rozmiary wsparcia publicznego z dopłat bezpośrednich. W pierwszej symulacji przyjęliśmy, że opisujemy 10-hektarowe gospodarstwo rolne z gruntami klasy III a, prowadzone przez osobę poniżej 40 roku życia. Prowadzącemu gospodarstwo przysługują wówczas płatności bezpośrednie z czterech tytułów:

- płatności podstawowej,
- płatności za zazielenienie,
- płatności dodatkowej przyznawanej gospodarstwom o powierzchni od 3 do 30 ha,
- płatności dla młodych rolników.

Stawki podatkowe oraz na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne odpowiadają warunkom z roku 2021. Ze względu na konstrukcję podatku rolnego symulacje przeprowadziliśmy dla wszystkich czterech okręgów podatkowych.

Druga symulacja została przeprowadzona dla 25-hektarowego gospodarstwa w III okręgu podatkowym. Wszystkie pozostałe założenia pozostają bez zmian. Co istotne, 25-hektarowe gospodarstwo mieści się w widełkach 3-30 ha, które kwalifikują właściciela do uzyskania płatności dodatkowej i jednocześnie nadal podlega pierwszej, podstawowej stawce ubezpieczenia społecznego – większe obciążenia obowiązują dopiero wtedy, gdy powierzchnia gospodarstwa przekroczy 50 ha. Liczbowe parametry obu symulacji i wyniki obliczeń potencjalnego dochodu zostały przedstawione w zamieszczonej poniżej tabeli 88.

Tabela 88. Wyniki symulacji przychodów z dopłat i obciążeń fiskalnych

Wyszczególnienie	Symulacja I				Symulacja II
PARAMETRY SYMULACJI					
Powierzchnia gospodarstwa	10				25
Okręg podatkowy	I	II	III	IV	III
Klasa gruntu	III a				
Mnożnik dla okręgu podatkowego	1,65	1,50	1,40	1,25	1,40
Podstawowa stawka podatku rolnego za 1 ha	146,4	146,4	146,4	146,4	146,4
Stawka podatku rolnego za 1 ha po uwzględnieniu okręgu oraz klasy gruntu	241,5	219,6	204,9	183,0	204,9
Stawka za ubezpieczenie zdrowotne od 1 ha rocznie	19,5	18,0	16,5	11,0	41,3
Stawka za ubezpieczenie społeczne miesięcznie	101,0	101,0	101,0	101,0	101,0
zł					
PRZYCHODY					
Płatności bezpośrednie za ha					
Jednolita płatność obszarowa	483,8	483,8	483,8	483,8	483,8
Płatność za zazielenienie	323,9	323,9	323,9	323,9	323,9
Płatność dodatkowa	182,0	182,0	182,0	182,0	182,0
Płatność dla młodych rolników	256,6	256,6	256,6	256,6	256,6
Łącznie płatności na gospodarstwo	12 462,8	12 462,8	12 462,8	12 462,8	31 157,0
KOSZTY (OBCIĄŻENIA)					
Należny podatek rolny	2 415,3	2 195,7	2 049,3	1 829,8	5 123,3
Należna składka na ubezpieczenie zdrowotne	234,0	216,0	198,0	132,0	495,0
Należna składka na ubezpieczenie społeczne	1 212,0	1 212,0	1 212,0	1 212,0	1 212,0
Łącznie koszty roczne	3 861,3	3 623,7	3 459,3	3 173,8	6 830,3
DOCHÓD (PRZYCHODY – KOSZTY)	8 601,5	8 839,1	9 003,5	9 289,1	24 326,7
Dochód miesięczny	716,8	736,6	750,3	774,1	2 027,2

Źródło: obliczenia własne.

Jak widzimy, sam fakt posiadania dziesięciohektarowego gospodarstwa pozwala już na uzyskanie dochodu w wysokości 700–800 zł miesięcznie (70–80 zł z hektara) – bez podejmowania jakiegokolwiek działania. Warto dodać, że z omówionych w rozdziale 4 wyników badań prowadzonych przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki

Żywnościowej w ramach europejskiej sieci FADN wynika, iż przypadająca na 1 hektar średnia wartość salda (dla rolnictwa zawsze dodatniego) dotacji i podatków wynosiła w Polsce w 2018 r. – w zależności od typu gospodarstwa – od 97 do 138 zł. Fakt, iż połowę tej kwoty można osiągnąć tylko dzięki posiadaniu ziemi, bez konieczności prowadzenia działalności rolniczej, wskazuje na to, iż znaczna część przedsięwzięć mających – w założeniu – wspomagać rozwój rolnictwa w istocie rzeczą jest „ujemnym podatkiem od nieruchomości”, płaconym przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego posiadaczom gruntów rolnych. Oszacowane przez nas miesięczne dochody w drugiej symulacji są już porównywalne z minimalnym wynagrodzeniem.

6.5. Plany na przyszłość

W kolejnej wersji swojej strategii „od pola na stół” (*From Farm to Fork*), Unia Europejska przedstawia najważniejsze problemy związane z gospodarką żywnościową w Europie oraz formułuje postulaty i zadania na najbliższe lata. Sama inicjatywa jest częścią Europejskiego Zielonego Ładu, będącego kluczowym unijnym programem promującej ekologię i ochronę środowiska. Główne zagadnienia poruszane w strategii żywnościowej obejmują:

- zbudowanie zrównoważonego łańcucha żywnościowego, który działa na rzecz konsumentów, producentów, klimatu i środowiska;
- umożliwienie transformacji obecnej produkcji żywności na produkcję ekologiczną;
- wspieranie globalnej transformacji sektora żywnościowego.

Realizacja powyższych planów, będzie wspierana zmianami, które zostaną wprowadzone do Wspólnej Polityki Rolnej – możemy się spodziewać zmian w alokacjach w następnej perspektywie finansowej i zwiększenia środków na rolnictwo ekologiczne (produkujące zdrową żywność metodami neutralnymi dla klimatu) kosztem innych działań. Jednym z podstawowych celów płatności bezpośrednich w przyszłej perspektywie ma być wspieranie rolnictwa ekologicznego, kosztem gospodarstw, które tylko posiadają użytki rolne. Może to oznaczać całkowite odejście od jednolitych płatności obszarowych, jakie znamy dzisiaj³⁹.

³⁹ „The requirement to improve the efficiency and effectiveness of direct payments by capping and better targeting income support to farmers who need it and who deliver on the green ambition, rather than to entities and companies who merely own farm land, remains an essential element of the future CAP” – *A Farm to Fork strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system* (2020), dostęp online: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf [10.04.2021].

W ramach tej samej strategii Unia Europejska zamierza również promować konsumpcję ryb oraz owoców morza zamiast mięsa zwierzęcego – ich hodowla i połowy są mniej uciążliwe dla klimatu i produkują mniej dwutlenku węgla. Miało to znaleźć swe odzwierciedlenie w wielkości środków, jakie w perspektywie finansowej 2021-2027 zostaną przeznaczone na realizację przedsięwzięć związanych ze wspólną polityką rybacką. Ostatnio publikowane dane dotyczące wieloletnich ram finansowych UE na lata 2021-2027 wskazują jednak na odejście od takich założeń – Europejski Fundusz Rybacki i morski będzie dysponował kwotą o 13% niższą niż w latach 2014-2020⁴⁰.

Komisja Europejska przewiduje również zmianę niektórych stawek VAT, w celu promowania żywności ekologicznej; nie wiadomo, czy ma to oznaczać obniżenie stawek na żywność ekologiczną, czy też zwiększenie stawek na pozostałą – dyskusje na ten temat nadal trwają. Pojawiła się również propozycja, aby stawki systemu podatkowego na żywność Unii Europejskiej odzwierciedlały zarówno wartości odżywcze produktu, jak i jego wpływ na środowisko naturalne, zanieczyszczenia i emisję gazów cieplarnianych.

Wiadomo również, że UE planuje pomagać w inwestycjach w rolnictwo oraz w badaniach nad tworzeniem zrównoważonych systemów żywnościowych poprzez gwarancje udzielane za pośrednictwem Funduszu InvestEU.

⁴⁰ *European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund*, EU Legislation in Progress 2021-2027 MFF, European Parliament, 2021, s. 9.

Wnioski i rekomendacje

Przedstawiona powyżej analiza obszernych materiałów dotyczących stanu polskiego rolnictwa obszarów wiejskich oraz publicznego wsparcia tych obszarów, pozwoliła na sformułowanie ważnych – naszym zdaniem – wniosków i rekomendacji. Należy przy tym jeszcze raz wyraźnie stwierdzić, że problem efektywnego wsparcia kluczowych dla życia mieszkańców segmentów państwa i gospodarki, a więc:

- obszarów wiejskich obejmujących ponad 90% powierzchni kraju,
- rolnictwa – umożliwiającego zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkańców,

wymaga dalszych, pogłębionych badań i analiz. Uważamy jednak, że przedstawione w tym raporcie ustalenia i wnioski mogą stanowić dobrą podstawę do dalszych prac.

Zamieszczone poniżej podsumowanie składa się z dwóch odrębnych części – krótkiego przedstawienia najważniejszych ustaleń pozwalających na ocenę stanu rolnictwa i obszarów wiejskich oraz zestawienia rekomendacji sformułowanych w wyniku analizy zgromadzonego „materiału dowodowego”.

7.1. Synteza oceny

- I. Rolnictwo i obszary wiejskie corocznie otrzymują ze środków publicznych wsparcie o wartości kilkudziesięciu miliardów złotych, pochodzących zarówno z krajowych dochodów publicznych, jak i ze środków przekazywanych Polsce z budżetu Unii Europejskiej.
- II. Niezależnie od bezpośrednich transferów środków publicznych rolnicy uzyskują dodatkowe korzyści wynikające z zastosowania wobec rolników szczególnych regulacji polegających na zmniejszeniu – w relacji do podatników z innych segmentów gospodarki narodowej – obciążeń finansowych rolników z tytułu podatków i obowiązkowych składek na rzecz instytucji publicznych finansujących zadania publiczne z zakresu ubezpieczeń społecznych i ochrony zdrowia.

- III. Mimo tak intensywnej pomocy finansowej rolnictwo przeżywa regres, wyrażający się w zmniejszaniu się liczby gospodarstw rolnych i powierzchni upraw, a także w malejącym udziale wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie do wartości dodanej w całej gospodarce narodowej.
- IV. Sektor rolniczy zdominowany jest przez małe gospodarstwa, dające minimalny (lub żaden) wkład do produkcji towarowej rolnictwa. Według szacunków Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej ponad połowa gospodarstw rolnych osiąga – w skali roku – dochody mniejsze niż 4000 euro, czyli ok. 1700 zł miesięcznie.
- V. Strategia finansowego wsparcia rolnictwa ma wyraźnie socjalny charakter. Większość środków publicznych kierowanych do rolnictwa służy bezpośrednio zwiększeniu dochodów i nie ma wpływu ani na modernizację rolnictwa, ani na poprawę infrastruktury obszarów wiejskich. Powoduje to niską efektywność pomocy publicznej dla rolnictwa. Efektywności tej nie służy również mała selektywność stosowanych instrumentów wsparcia.
- VI. Dochody rozporządzalne w gospodarstwach domowych rolników są – w przeliczeniu na jedną osobę – wyraźnie niższe od dochodów w „miejskich” gospodarstwach domowych dysponujących dochodami spoza rolnictwa, jednak luka między dochodami w gospodarstwach domowych rolników stopniowo maleje.
- VII. Mimo wyraźnego postępu w ostatnich trzydziestu latach infrastruktura obszarów wiejskich nadal nie zapewnia ani dobrych warunków życia, ani właściwego wsparcia rolnictwa. Za najpoważniejsze problemy infrastruktury wiejskiej uznać należy braki sieci kanalizacyjnej i oczyszczalni ścieków.
- VIII. W ostatnich latach liczba ludności wiejskiej rośnie, przy malejącej jednocześnie liczbie mieszkańców miast. Bardziej szczegółowa analiza pokazuje jednak, że migracja z miast kierowana jest do takich obszarów wiejskich, dla których rolnictwo nie jest głównym źródłem dochodów mieszkańców w tym przede wszystkim do stref podmiejskich. Jednocześnie nadal wydłużają się obszary wiejskie położone dalej od dużych miast i od atrakcji turystycznych.
- IX. Certyfikowane rolnictwo ekologiczne odgrywa marginalną rolę w całej produkcji rolniczej. W dyspozycji gospodarstw ekologicznych znajduje się tylko ok. 3,5% użytków rolnych, a liczba gospodarstw ekologicznych i ich łączna powierzchnia od 2015 r. maleją. W polskich warunkach produkty rolnictwa ekologicznego są traktowane jak towary luksusowe, nie mają one jednak istotnego znaczenia dla jakości całej rynkowej oferty żywności.

- X. Rynek rolny w Polsce charakteryzuje się dużym rozproszeniem podaży, co zdecydowanie osłabia siłę przetargową producentów rolnych. Ma to istotny wpływ tak na jakość dostarczanej na rynek żywności (duże organizacje handlowe nie są zainteresowane droższymi produktami, nawet jeśli ich jakość jest wysoka), jak i na sytuację dochodową rolników.
- XI. System finansowy jednostek samorządu terytorialnego jest zaprojektowany w sposób dyskryminujący gminy na obszarach wiejskich. Wynika to przede wszystkim z:
- niepełnego wyrównania samorządom strat w dochodach spowodowanych preferencyjnym ukształtowaniem obciążeń fiskalnych rolników,
 - nieuwzględnianiem w procedurach subwencyjnych faktu wyższego kosztu wykonywania wielu zadań publicznych na wsi,
 - obciążeniu gmin kosztami zadań, na które nie mają one wpływu, w tym, w pierwszej kolejności – wynagrodzeniami nauczycieli.
- XII. System pomocy publicznej dla rolnictwa jest nieprzejrzysty. Publicznie dostępne informacje nie dają ani pełnego obrazu stanu rolnictwa, ani podstaw do rzetelnej oceny efektywności pomocy publicznej.

7.2. Rekomendacje

Za najważniejszy wniosek z przeprowadzonych badań uważany stwierdzenie, że wspierania rolnictwa i wspierania rozwoju obszarów wiejskich nie można rozdzielić, gdyż te dwa kierunki interwencji państwa są ze sobą ściśle powiązane i wzajemnie na siebie oddziałują. Dlatego naszą najważniejszą rekomendacją jest konieczność opracowania **jednolitego programu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich**, określającego – z poszanowaniem dla konstytucyjnej zasady pomocniczości – strategiczne cele i kierunki interwencji państwa w analizowanym obszarze i będącego podstawą zarówno do określenia form i zakresu wsparcia udzielanego ze środków krajowych, jak i zasad wykorzystania środków Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie przedsięwzięć Wspólnej Polityki Rolnej. Uważamy też, że podstawowymi celami tego programu powinny być:

- poprawa ekonomicznej efektywności rolnictwa realizowana z zachowaniem wymagań zrównoważonego rozwoju, w tym – zasad ochrony środowiska;
- poprawa jakości produkowanej żywności;
- poprawa jakości życia na obszarach wiejskich.

Zespół uznał, że dla realizacji określonych powyżej celów strategicznych celowe byłoby wdrożenie następujących rekomendacji:

1. W zakresie ogólnych zasad wspierania rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich:

- rozważyć możliwości wykorzystania dostępnych narzędzi monitorowania rolnictwa, by w ten sposób poprawić aktualność i dokładność informacji oferowanych przez system statystyki publicznej;
- poprawić jakość ewidencji i sprawozdawczości dotyczącej wsparcia rolnictwa przez:
 - gromadzenie i publikowanie danych identyfikujących beneficjentów i efekty wsparcia;
 - sporządzanie sprawozdań zgodnie z zasadami ewidencji i sprawozdawczości budżetowej;
 - ujednoczenie form i terminów publikacji danych o wykorzystaniu środków unijnych.

2. W zakresie krajowych instrumentów bezpośredniego wsparcia rolnictwa:

- promować łączenie gospodarstw w celu zmiany bardzo niekorzystnej sytuacji agrarnej, przy czym sposób promowania i ewentualne wsparcie finansowe powinno być uzależnione od końcowego areału upraw;
- rozważyć możliwość przeprowadzenia inwentaryzacji użytków rolnych pozostających poza gospodarstwami rolnymi.

3. W zakresie instrumentów pośredniego wsparcia rolnictwa:

- zwiększyć dochody KRUS przez podniesienie wysokości stawki podstawowej lub stosowanie wyższych stawek już dla gospodarstw o powierzchni powyżej 15-20 ha;
- ograniczyć możliwość zastąpienia PIT i podatku od nieruchomości przez podatek rolny tylko do podatników mogących udokumentować sprzedaż – w ustalonej, minimalnej wysokości – produktów rolnych;
- ustanowić górną granicę obszaru gospodarstw rolnych, z których dochody opodatkowane są podatkiem rolnym;
- przeprowadzić powtórny ewaluację okręgów podatkowych.

4. W zakresie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich:

- znieść subwencję oświatową;
- ustalić nowy algorytm subwencji wyrównawczej, oparty na wyrównywaniu części różnicy standardowych dochodów i standardowych wydatków JST;
- przekazać administracji rządowej zadanie wypłacania wynagrodzeń nauczycieli;
- zastąpić zadania zlecone samorządom na mocy ustaw w obligatoryjne zadania własne oraz znieść dotacje na te zadania i przekazać JST dochody własne wystarczające na pokrycie kosztów wykonywania nowych zadań.

5. W zakresie wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich środkami Unii Europejskiej:

- zaostrzyć warunki wypłacania dopłat bezpośrednich i podobnych do nich dopłat finansowanych w ramach PROW przez:
 - podniesienie dolnej granicy powierzchni gospodarstwa uprawniającej do dopłat do co najmniej 2 lub 3 ha;
 - wprowadzenie obowiązku udokumentowania sprzedaży produktów z prowadzonego gospodarstwa o ustalonej, minimalnej wartości;
 - ograniczenie możliwości uzyskiwania wsparcia przez małe gospodarstwa inne niż ekologiczne;
- wprowadzany od 2023 roku nowy system dopłat bezpośrednich powinien być w większej mierze skupiony na faktycznej produkcji, a w mniejszej na płatnościach za powierzchnię posiadanej ziemi – ustawodawstwo unijne dopuszcza wprowadzenia dodatkowych wymogów dla gospodarstw otrzymujących dopłaty;
- w perspektywie finansowej 2021-2027 zwiększyć alokację środków PROW na działania rozwojowe służące bezpośrednio modernizacji rolnictwa, dające wymierne korzyści w przyszłości;
- zaostrzyć wymagania otrzymania z PROW dopłat „proekologicznych”;
- w PROW na lata 2021-2027 zmniejszyć udział dopłat proekologicznych na rzecz działań wspierających modernizację rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich.

6. W zakresie wspierania rolnictwa ekologicznego:

- rozważyć możliwość certyfikacji konkretnych produktów rynkowych spełniających ustalone wymagania dotyczące jakości produktu i technologii produkcji, bez konieczności uzyskiwania przez producenta statusu gospodarstwa ekologicznego.

7. W zakresie funkcjonowania instytucji otoczenia rolnictwa:

- dokonać przeglądu kompetencji administracyjnych instytucji otoczenia rolnictwa i usunąć przypadki nakładania się kompetencji różnych instytucji.

8. W zakresie wspierania rozwoju handlu artykułami rolnymi:

- intensywnie promować tworzenie grup producenckich;
- wzmocnić nadzór UOKiK nad przestrzeganiem przez duże organizacje handlowe zakazu stosowania praktyk monopolistycznych;
- promować wśród rolników kompetencje w obszarze technologii cyfrowych, w tym – wykorzystanie Internetu do promocji swoich produktów i ich sprzedaży;
- usprawnianie łańcucha dystrybucji produktów rolnych nie powinno skupiać się na aukcjach elektronicznych, lecz na rozwiązaniach internetowych służących organizacji wirtualnych rynków (m.in. internetowych platform handlowych) pozwalających na sprzedaż tak większych, jak i niewielkich partii produktów zainteresowanym nimi odbiorcom.

Aneks statystyczny

Tabela A1. Dochody gmin według województw, typu i położenia gminy

Województwa/gminy		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
		zł													
Polska ogółem		2 932,15	3 019,64	3 304,70	3 473,57	3 624,21	3 746,78	3 970,71	4 114,66	4 585,73	4 936,28	5 387,33	5 968,93	6 502,68	
MPP i gminy sąsiadujące															
Miasta na prawach powiatu		3 890,30	3 967,84	4 253,34	4 491,88	4 865,08	5 067,14	5 398,35	5 583,03	5 899,87	6 231,96	6 795,30	7 465,54	7 987,02	
Gminy miejskie		2 391,90	2 389,30	2 633,02	2 808,18	2 801,29	2 903,72	3 134,19	3 237,37	3 837,93	4 121,54	4 654,64	5 270,83	5 767,33	
Gminy miejsko-wiejskie		2 643,40	2 708,45	2 913,71	3 077,43	3 141,82	3 217,48	3 404,41	3 607,32	4 161,34	4 518,50	4 959,13	5 654,13	6 270,42	
Gminy wiejskie		2 639,11	2 719,65	3 023,73	3 115,35	3 122,85	3 259,94	3 442,00	3 627,20	4 201,66	4 568,81	5 000,28	5 699,94	6 310,49	
Pozostałe gminy															
Gminy miejskie		2 397,16	2 435,36	2 712,32	2 841,38	2 857,05	2 948,55	3 166,44	3 262,77	3 796,68	4 125,85	4 530,35	5 027,33	5 480,94	
Gminy miejsko-wiejskie		2 380,30	2 476,42	2 745,93	2 881,07	2 962,60	3 022,86	3 184,52	3 294,56	3 847,99	4 205,37	4 558,21	5 059,52	5 569,47	
Gminy wiejskie		2 478,68	2 624,99	2 943,79	3 085,53	3 153,64	3 212,63	3 357,82	3 481,54	4 017,11	4 404,47	4 802,29	5 313,48	5 898,44	
Dolnośląskie		2 966,81	3 049,71	3 428,50	3 663,46	3 773,96	3 897,51	4 023,30	4 147,11	4 596,37	4 943,33	5 422,32	5 984,22	6 461,10	
MPP i gminy sąsiadujące															
Miasta na prawach powiatu		3 947,60	4 093,22	4 664,90	5 136,32	5 344,20	5 210,79	5 197,85	5 331,59	5 857,50	6 084,92	6 514,78	7 301,23	7 719,77	
Gminy miejskie		2 445,80	2 542,79	2 663,68	2 721,52	2 998,28	3 063,77	3 143,14	3 344,89	3 690,97	4 112,85	4 442,36	4 865,77	5 273,92	
Gminy miejsko-wiejskie		2 783,06	2 681,26	3 040,18	3 017,78	3 295,99	3 278,14	3 390,21	3 942,87	4 188,46	4 744,47	5 207,84	5 895,59	6 982,30	
Gminy wiejskie		2 937,58	2 964,50	3 400,34	3 373,66	3 417,97	3 473,24	3 745,71	3 946,71	4 506,24	5 120,23	5 565,87	6 321,44	7 026,78	
Pozostałe gminy															
Gminy miejskie		2 443,25	2 437,86	2 724,53	2 914,70	2 996,29	3 100,77	3 329,45	3 382,83	3 804,72	4 108,50	4 663,78	4 993,65	5 345,43	
Gminy miejsko-wiejskie		2 616,25	2 709,80	3 041,88	3 226,08	3 259,66	3 364,94	3 518,29	3 564,96	3 956,73	4 388,28	4 862,27	5 275,32	5 691,29	
Gminy wiejskie		2 607,50	2 726,90	3 022,34	3 135,08	3 213,10	3 360,33	3 546,82	3 766,41	4 161,20	4 539,56	5 052,11	5 585,55	6 254,60	
Kujawsko-pomorskie		2 858,55	2 908,03	3 115,92	3 289,16	3 489,00	3 651,09	3 857,28	4 069,48	4 461,10	4 805,38	5 181,36	5 766,21	6 196,20	
MPP i gminy sąsiadujące															
Miasta na prawach powiatu		3 465,48	3 386,22	3 567,96	3 840,90	4 199,93	4 500,25	4 704,07	4 970,41	5 132,61	5 428,80	5 982,01	6 656,49	6 989,53	
Gminy miejsko-wiejskie		2 556,00	2 651,79	2 856,47	2 950,62	3 129,51	3 306,82	3 603,04	3 755,99	4 258,60	4 592,38	4 906,32	5 298,85	5 943,11	
Gminy wiejskie		2 585,01	2 716,07	2 915,62	3 028,62	3 064,12	3 233,48	3 497,28	3 756,21	4 377,39	4 675,48	4 947,37	5 606,10	6 122,56	

Województwa/gminy	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
zł													
Pozostałe gminy	2 313,91	2 541,62	2 811,25	2 940,01	2 960,23	2 943,49	3 114,57	3 393,01	3 780,04	4 093,29	4 489,09	5 025,91	5 316,94
Gminy miejskie	2 462,57	2 559,84	2 798,75	2 882,45	3 024,45	3 066,75	3 324,15	3 486,75	4 018,92	4 383,72	4 612,66	5 142,75	5 593,86
Gminy miejsko-wiejskie	2 563,68	2 677,40	2 876,16	3 014,71	3 157,04	3 286,65	3 439,45	3 566,20	4 129,82	4 577,02	4 829,35	5 336,51	5 923,39
Lubelskie	2 457,60	2 584,13	2 919,38	3 138,45	3 293,58	3 402,56	3 565,11	3 579,05	4 060,73	4 444,43	4 931,95	5 438,72	5 993,94
MPP i gminy sąsiadujące													
Miasta na prawach powiatu	3 175,42	3 336,34	3 604,03	3 986,82	4 413,98	4 780,29	5 002,95	4 769,72	5 261,21	5 781,61	6 316,44	6 882,16	7 350,43
Gminy miejskie	2 266,25	1 875,72	2 212,55	2 594,48	2 437,61	2 600,21	2 672,76	2 735,07	3 412,78	3 422,36	3 785,00	5 298,25	6 012,56
Gminy wiejskie	2 079,41	2 188,62	2 451,58	2 556,31	2 620,76	2 585,83	2 748,42	2 970,70	3 469,91	3 869,23	4 521,59	5 031,98	5 647,10
Pozostałe gminy													
Gminy miejskie	2 219,33	2 269,09	2 554,49	2 948,20	2 856,45	2 949,98	3 086,59	3 419,83	3 677,96	3 876,33	4 244,63	4 809,67	5 439,57
Gminy miejsko-wiejskie	2 166,84	2 250,09	2 699,19	2 660,63	2 850,47	2 847,08	3 010,72	3 109,68	3 583,35	3 913,29	4 265,99	4 696,79	5 396,50
Gminy wiejskie	2 246,15	2 413,72	2 787,67	2 929,56	3 033,04	3 044,54	3 191,71	3 189,09	3 734,14	4 130,10	4 648,28	5 073,80	5 591,55
Lubuskie	2 646,49	2 846,72	3 038,67	3 107,10	3 171,43	3 365,34	3 552,89	3 684,03	4 206,24	4 674,68	5 065,00	5 668,96	6 089,96
MPP i gminy sąsiadujące													
Miasta na prawach powiatu	3 269,22	3 552,75	3 643,99	3 705,59	3 824,90	4 041,18	4 291,87	4 381,16	5 141,63	5 714,40	6 357,17	7 140,65	7 311,90
Gminy miejsko-wiejskie	2 449,83	2 712,57	3 155,84	2 671,59	2 579,10	2 835,21	2 963,10	3 114,46	3 555,71	4 157,94	4 382,67	4 841,01	5 224,17
Gminy wiejskie	2 471,52	2 637,28	2 778,94	2 913,02	2 956,09	3 075,84	3 176,12	3 439,59	3 867,19	4 481,26	4 795,35	5 415,83	5 901,27
Pozostałe gminy													
Gminy miejskie	2 348,97	2 543,55	2 744,58	2 913,97	3 003,12	2 983,84	3 223,50	3 423,91	3 821,38	4 247,71	4 598,56	5 133,26	5 532,17
Gminy miejsko-wiejskie	2 427,89	2 584,44	2 770,23	2 878,75	2 993,06	3 220,51	3 372,47	3 437,44	3 925,16	4 319,17	4 587,95	5 109,38	5 702,07
Gminy wiejskie	2 593,17	2 754,89	3 043,00	3 126,72	3 189,74	3 349,55	3 538,98	3 615,02	3 979,59	4 342,18	4 693,67	5 277,75	5 750,90
Łódzkie	2 737,23	2 864,90	3 044,94	3 194,71	3 390,24	3 704,09	3 767,07	4 039,07	4 466,42	4 720,05	5 064,30	5 671,37	6 184,58
MPP i gminy sąsiadujące													
Miasta na prawach powiatu	3 337,21	3 576,10	3 484,77	3 747,68	4 178,31	4 961,22	4 756,42	5 342,54	5 567,85	5 613,30	5 921,02	6 602,05	7 289,81
Gminy miejskie	2 048,82	2 072,03	2 284,83	2 590,09	2 444,34	2 497,77	2 721,74	2 787,60	3 373,60	3 640,95	4 137,16	4 576,52	5 063,05
Gminy miejsko-wiejskie	2 500,24	2 524,09	2 781,99	3 003,61	3 061,74	3 255,49	3 629,23	3 638,55	4 115,46	4 496,10	4 992,48	5 897,69	6 436,69
Gminy wiejskie	2 444,27	2 601,23	2 830,27	2 903,70	2 995,97	3 023,17	3 210,63	3 381,49	3 945,64	4 193,12	4 667,24	5 391,06	5 951,64

Województwa/gminy	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	zł												
Pozostałe gminy	2 292,16	2 283,16	2 534,31	2 697,83	2 626,55	2 829,64	2 996,93	3 049,89	3 617,67	4 007,37	4 318,16	4 707,75	5 206,51
Gminy miejskie	2 301,91	2 416,68	2 798,97	2 750,70	2 863,79	2 925,68	3 063,19	3 140,30	3 766,05	4 003,73	4 318,68	4 975,24	5 246,08
Gminy miejsko-wiejskie	2 647,14	2 752,16	3 141,48	3 192,98	3 421,47	3 431,53	3 659,39	3 856,31	4 297,76	4 734,77	5 088,03	5 693,80	6 103,25
Małopolskie	2 805,10	2 956,70	3 279,63	3 385,68	3 417,42	3 518,93	3 742,49	3 898,49	4 463,09	4 800,11	5 203,93	5 840,24	6 390,90
MPP i gminy sąsiadujące													
Miasta na prawach powiatu	3 876,03	4 121,77	4 434,47	4 416,82	4 552,08	4 870,94	5 241,00	5 415,24	6 015,26	6 395,11	6 869,77	7 601,60	7 904,15
Gminy miejsko-wiejskie	2 619,87	2 671,07	2 846,04	3 202,37	3 099,71	3 152,68	3 550,13	3 736,42	4 056,05	4 342,94	4 824,43	5 676,50	6 375,78
Gminy wiejskie	2 356,76	2 468,00	2 736,40	2 877,12	2 783,31	2 926,89	3 025,56	3 487,62	3 941,20	4 190,78	4 557,97	5 297,45	5 938,01
Pozostałe gminy													
Gminy miejskie	2 530,24	2 615,94	2 872,25	3 008,34	3 130,23	3 252,08	3 400,17	3 490,60	4 178,22	4 566,39	4 877,99	5 435,39	6 068,00
Gminy miejsko-wiejskie	2 232,63	2 323,74	2 673,81	2 857,61	2 852,38	2 836,21	2 965,06	3 090,46	3 670,58	3 960,52	4 312,93	4 861,26	5 451,06
Gminy wiejskie	2 392,11	2 553,48	2 926,52	3 034,63	3 045,60	3 027,77	3 207,34	3 298,71	3 866,44	4 221,52	4 612,02	5 169,12	5 855,95
Mazowieckie	3 806,31	3 821,68	4 037,27	4 301,17	4 510,84	4 597,56	5 031,14	5 230,10	5 700,17	6 063,41	6 642,28	7 232,96	7 656,00
MPP i gminy sąsiadujące													
Miasta na prawach powiatu	5 499,83	5 442,14	5 645,80	6 046,62	6 509,03	6 614,93	7 386,90	7 602,11	7 833,61	8 231,55	8 992,76	9 563,39	9 807,09
Gminy miejskie	2 524,82	2 675,24	2 854,91	3 034,15	2 968,65	3 117,39	3 195,01	3 363,50	4 095,01	4 463,34	5 256,06	6 056,59	6 474,00
Gminy miejsko-wiejskie	3 599,87	3 457,54	3 580,93	3 571,02	3 732,49	3 764,79	4 072,06	4 351,12	5 126,24	5 448,71	5 958,74	6 813,40	7 389,65
Gminy wiejskie	2 989,70	3 052,14	3 305,16	3 458,34	3 508,41	3 786,27	4 119,32	4 158,59	4 693,42	5 116,61	5 620,48	6 340,87	6 949,85
Pozostałe gminy													
Gminy miejskie	2 469,45	2 483,32	2 749,90	2 822,26	2 837,57	2 939,93	3 202,84	3 332,78	3 981,06	4 328,40	4 751,37	5 360,50	5 816,73
Gminy miejsko-wiejskie	2 403,93	2 473,40	2 725,02	2 940,57	3 062,25	3 100,74	3 209,28	3 411,62	4 101,83	4 352,17	4 825,72	5 408,61	5 962,95
Gminy wiejskie	2 470,30	2 595,55	2 804,80	3 017,40	3 083,23	3 109,86	3 277,18	3 498,90	4 084,21	4 432,00	4 792,34	5 298,94	5 881,89
Opolskie	2 509,56	2 553,38	2 821,18	2 886,66	3 061,98	3 118,49	3 272,91	3 378,31	3 826,44	4 160,71	4 670,42	5 260,84	5 760,86
MPP i gminy sąsiadujące													
Miasta na prawach powiatu	4 006,27	3 835,88	4 300,16	4 397,64	4 787,34	5 032,29	5 211,76	5 423,05	6 135,63	6 700,94	7 704,24	8 902,51	10 050,99
Gminy miejsko-wiejskie	2 338,07	2 371,91	2 508,59	2 478,38	2 650,58	2 799,56	2 713,88	2 808,20	3 291,50	3 724,55	3 906,30	4 869,11	5 370,62
Gminy wiejskie	2 437,00	2 500,08	2 697,78	2 788,04	2 971,18	2 997,18	3 151,58	3 287,87	3 793,55	3 813,59	4 093,26	4 666,94	5 064,05

Województwa/gminy	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
zł													
Pozostałe gminy	2 541,30	2 447,53	2 784,38	3 005,86	3 136,90	3 014,29	3 142,24	3 372,42	3 788,27	4 114,68	4 644,57	5 314,46	4 997,42
Gminy miejskie	2 237,42	2 342,53	2 528,45	2 564,73	2 710,38	2 738,68	2 926,26	2 992,62	3 432,96	3 708,51	4 175,37	4 614,87	5 120,45
Gminy miejsko-wiejskie	2 302,86	2 382,99	2 756,84	2 793,32	2 946,53	3 070,28	3 143,76	3 212,77	3 493,83	3 812,22	4 165,39	4 690,53	5 179,56
Podkarpackie	2 563,97	2 676,48	3 152,43	3 206,24	3 210,14	3 310,40	3 486,82	3 505,68	4 012,29	4 442,15	4 987,33	5 500,32	6 055,73
MPP i gminy sąsiadujące	3 775,01	3 592,54	4 314,80	4 785,62	4 880,95	5 241,95	5 426,36	5 402,64	5 597,62	5 969,62	6 710,01	7 403,98	8 125,14
Miasta na prawach powiatu	2 156,92	2 355,27	2 683,10	2 708,28	2 608,96	2 789,44	2 928,81	3 087,04	3 539,82	3 932,51	4 498,39	5 122,26	5 870,25
Gminy miejsko-wiejskie	2 278,11	2 430,86	3 461,59	2 680,65	2 705,47	2 656,05	2 999,35	2 996,97	3 589,32	4 059,70	4 554,00	5 040,81	5 543,59
Pozostałe gminy	2 314,16	2 356,26	2 679,47	2 749,51	2 842,25	2 962,16	3 126,52	3 138,01	3 689,59	4 164,96	4 766,71	5 205,93	5 614,67
Gminy miejskie	2 289,82	2 453,23	2 799,10	2 922,03	2 935,87	2 952,03	3 104,43	3 142,49	3 679,21	4 137,04	4 559,57	5 030,07	5 466,93
Gminy miejsko-wiejskie	2 395,91	2 626,28	3 034,47	3 030,69	2 964,43	3 002,45	3 164,10	3 177,58	3 776,48	4 189,17	4 693,36	5 163,11	5 758,83
Podlaskie	2 640,29	2 978,98	3 231,91	3 396,37	3 519,69	3 580,31	4 037,00	3 789,34	4 312,33	4 749,39	5 359,60	5 934,62	6 317,10
MPP i gminy sąsiadujące	3 226,71	3 727,14	4 216,14	4 304,17	4 692,38	4 569,95	5 521,06	4 538,73	5 271,88	5 883,94	6 734,24	7 247,33	7 467,20
Miasta na prawach powiatu	2 291,07	2 313,55	2 421,55	2 462,34	2 336,83	2 470,46	2 652,97	2 818,63	3 433,20	3 644,16	4 414,38	5 185,54	5 238,23
Gminy miejsko-wiejskie	2 343,32	2 601,21	2 754,74	3 007,07	2 871,40	3 048,40	3 255,15	3 242,29	3 978,39	4 284,00	4 810,80	5 802,82	5 877,24
Pozostałe gminy	2 125,05	2 401,53	2 502,65	2 538,07	2 483,50	2 726,98	2 903,60	3 093,66	3 571,23	3 877,55	4 187,57	4 852,52	5 513,04
Gminy miejskie	2 217,54	2 465,69	2 603,98	2 823,57	2 747,84	2 933,89	3 129,78	3 265,10	3 636,37	4 013,87	4 490,55	4 965,05	5 549,51
Gminy miejsko-wiejskie	2 458,06	2 729,58	2 848,32	3 167,91	3 262,07	3 360,51	3 523,04	3 718,26	3 989,23	4 338,19	4 824,05	5 370,00	5 839,45
Pomorskie	3 135,45	3 130,18	3 589,54	3 734,71	4 141,44	4 129,15	4 280,69	4 409,46	4 925,51	5 314,76	5 808,34	6 401,35	6 995,52
MPP i gminy sąsiadujące	3 858,47	3 818,82	4 502,49	4 536,87	5 695,13	5 478,85	5 572,89	5 659,94	5 903,63	6 154,85	6 862,52	7 644,00	8 137,77
Miasta na prawach powiatu	2 563,61	2 644,15	2 605,66	2 919,74	2 689,47	2 942,81	3 161,16	3 355,79	4 068,60	4 327,54	5 180,76	5 353,92	5 919,61
Gminy miejskie	2 528,65	2 579,40	2 535,85	2 832,47	3 152,75	3 221,45	3 385,52	3 669,01	4 428,03	4 725,18	5 155,89	5 841,84	6 768,22
Gminy miejsko-wiejskie	3 125,04	3 285,42	3 561,31	3 822,12	3 548,53	3 854,17	4 023,12	4 300,81	4 943,08	5 367,88	5 707,89	6 507,04	7 111,28

Województwa/gminy	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
zł													
Pozostałe gminy													
Gminy miejskie	2 615,39	2 466,85	2 840,11	2 988,87	3 002,14	3 069,02	3 317,92	3 377,56	3 985,21	4 374,97	4 795,70	5 290,45	5 890,76
Gminy miejsko-wiejskie	2 435,78	2 536,34	2 846,99	3 044,93	3 051,42	3 118,54	3 319,35	3 437,03	4 198,19	4 797,71	5 129,79	5 516,75	6 026,80
Gminy wiejskie	2 817,39	2 895,47	3 278,31	3 523,26	3 531,42	3 630,40	3 760,33	3 967,64	4 643,22	5 162,41	5 453,18	5 926,96	6 688,73
Śląskie	2 948,00	3 007,20	3 279,04	3 416,38	3 547,64	3 744,71	4 040,71	4 115,07	4 494,00	4 779,13	5 236,61	5 818,65	6 490,81
MPP i gminy sąsiadujące													
Miasta na prawach powiatu	3 352,74	3 428,15	3 684,83	3 827,14	4 055,93	4 337,41	4 699,61	4 763,39	5 030,48	5 329,09	5 836,36	6 425,64	7 171,56
Gminy miejskie	2 451,25	2 365,55	2 755,60	2 886,66	2 872,72	2 997,83	3 348,46	3 404,61	3 945,40	4 203,13	4 629,24	5 204,85	5 724,68
Gminy miejsko-wiejskie	2 167,01	2 150,26	2 495,20	2 675,50	2 719,70	2 656,92	2 957,26	2 966,34	3 583,97	3 791,38	4 220,87	4 754,28	5 316,10
Gminy wiejskie	2 460,19	2 438,10	2 748,61	2 985,27	2 935,19	3 152,77	3 234,85	3 266,79	3 899,82	4 196,75	4 605,81	5 203,92	5 848,18
Pozostałe gminy													
Gminy miejskie	2 437,33	2 600,28	2 707,43	2 740,83	2 819,61	2 884,25	3 179,76	3 177,86	3 765,27	3 992,78	4 280,52	4 861,26	5 412,94
Gminy miejsko-wiejskie	2 392,89	2 492,17	2 707,61	2 713,49	2 792,49	2 881,60	3 061,19	3 334,59	3 725,59	4 129,86	4 468,68	4 951,50	5 598,99
Gminy wiejskie	2 343,51	2 435,21	2 805,04	2 970,32	2 974,50	3 016,22	3 143,68	3 341,97	3 756,63	4 032,52	4 495,12	5 098,44	5 688,95
Świętokrzyskie	2 494,63	2 738,29	3 230,66	3 265,18	3 221,42	3 333,70	3 468,28	3 561,15	3 998,64	4 319,24	4 691,38	5 372,47	5 824,60
MPP i gminy sąsiadujące													
Miasta na prawach powiatu	3 625,82	3 938,32	4 491,31	5 053,23	4 874,69	5 121,33	5 295,11	5 497,20	5 634,19	6 233,41	6 513,19	7 636,28	7 806,72
Gminy miejsko-wiejskie	2 383,45	2 352,98	2 831,97	2 944,64	3 557,61	3 408,03	2 999,95	3 424,02	3 867,58	4 432,72	5 098,27	5 752,70	6 197,59
Gminy wiejskie	2 657,40	2 880,26	2 944,61	3 325,52	3 088,13	3 179,94	3 330,99	3 401,48	4 093,50	4 473,85	4 939,93	5 639,26	6 289,74
Pozostałe gminy													
Gminy miejskie	2 229,59	2 381,84	3 116,67	2 745,42	2 749,60	2 780,05	2 864,22	2 890,93	3 396,68	3 623,01	3 894,41	4 513,37	4 810,42
Gminy miejsko-wiejskie	2 216,19	2 413,46	2 735,01	2 816,99	2 802,62	2 919,19	3 050,89	3 168,75	3 675,26	3 891,02	4 225,98	4 848,60	5 329,71
Gminy wiejskie	2 285,33	2 592,80	3 162,73	3 027,09	3 029,39	3 125,08	3 283,26	3 326,95	3 766,27	4 067,79	4 525,32	5 069,29	5 670,43
Warmińsko-mazurskie	2 759,47	2 823,85	3 139,55	3 376,80	3 418,16	3 534,08	3 704,68	3 942,26	4 337,35	4 686,39	5 047,98	5 537,16	6 023,73
MPP i gminy sąsiadujące													
Miasta na prawach powiatu	3 419,42	3 526,71	3 806,38	4 204,89	4 389,10	4 728,13	4 977,56	5 916,91	5 541,36	5 908,31	6 283,48	6 885,94	7 168,04
Gminy miejsko-wiejskie	2 298,68	2 405,66	2 793,84	3 661,97	3 505,77	3 658,09	3 217,25	3 159,26	3 880,05	4 234,47	4 607,33	5 171,61	5 649,97
Gminy wiejskie	2 908,10	2 885,12	3 277,27	3 362,50	3 368,82	3 673,12	3 823,47	3 845,68	4 323,06	4 800,00	5 307,34	6 398,10	7 340,46

Województwa/gminy	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
zł													
Pozostałe gminy	2 383,69	2 374,60	2 749,03	2 870,89	2 848,49	2 852,34	3 061,90	3 111,16	3 721,69	4 008,21	4 388,19	4 854,15	5 408,57
Gminy miejskie	2 613,74	2 663,58	3 013,63	3 145,76	3 202,23	3 188,34	3 361,61	3 454,74	4 054,08	4 407,77	4 694,26	5 142,08	5 588,19
Gminy miejsko-wiejskie	2 711,61	2 829,69	3 070,84	3 363,51	3 371,75	3 515,32	3 625,18	3 664,73	4 245,86	4 614,17	5 001,78	5 362,84	5 916,11
Wielkopolskie	2 822,15	2 851,51	3 030,87	3 213,24	3 386,53	3 437,40	3 589,69	3 852,43	4 396,04	4 798,05	5 135,29	5 764,26	6 314,53
MPP i gminy sąsiadujące													
Miasta na prawach powiatu	4 037,84	4 095,96	4 302,55	4 390,95	4 839,56	4 816,29	5 026,44	5 710,13	5 818,09	6 297,10	6 714,69	7 499,77	8 142,12
Gminy miejskie	2 035,12	1 923,41	1 987,31	2 163,00	2 300,53	2 462,33	2 500,77	2 659,32	3 428,69	3 752,85	4 040,51	5 202,18	5 503,14
Gminy miejsko-wiejskie	2 494,13	2 529,31	2 761,93	3 098,73	3 031,55	3 200,48	3 301,26	3 529,03	4 262,46	4 589,49	4 918,36	5 696,46	6 305,80
Gminy wiejskie	3 114,62	3 076,80	3 264,89	3 405,81	3 510,97	3 521,43	3 628,09	3 919,62	4 605,79	4 980,06	5 382,05	6 179,94	6 913,79
Pozostałe gminy													
Gminy miejskie	2 321,18	2 357,20	2 521,47	2 621,67	2 661,61	2 807,63	3 063,07	3 139,95	3 742,43	4 076,34	4 418,32	4 950,34	5 309,12
Gminy miejsko-wiejskie	2 358,16	2 365,44	2 518,80	2 736,88	2 851,27	2 919,66	3 079,77	3 210,21	3 885,82	4 302,40	4 559,36	5 093,38	5 589,41
Gminy wiejskie	2 449,76	2 519,75	2 721,90	2 988,94	3 115,91	3 158,95	3 209,84	3 332,41	4 022,82	4 398,25	4 774,34	5 319,37	5 902,24
Zachodniopomorskie	2 902,71	2 990,50	3 124,23	3 364,48	3 624,64	3 776,00	3 955,87	4 196,86	4 681,34	4 923,99	5 257,42	5 734,87	6 566,48
MPP i gminy sąsiadujące													
Miasta na prawach powiatu	3 267,25	3 260,23	3 301,08	3 610,75	4 110,65	4 356,30	4 654,27	5 138,04	5 608,17	5 507,62	5 948,11	6 601,01	8 041,71
Gminy miejsko-wiejskie	2 924,58	3 337,66	3 192,62	3 544,38	3 881,44	3 870,10	3 696,56	4 053,41	4 529,04	5 029,72	5 321,14	5 787,67	6 407,56
Gminy wiejskie	3 023,58	3 142,21	3 213,29	3 329,45	3 633,72	3 870,46	3 902,92	4 378,30	4 718,40	4 911,94	5 345,91	6 129,95	6 683,09
Pozostałe gminy													
Gminy miejskie	2 585,46	2 541,81	2 717,89	3 089,12	2 887,06	2 976,72	3 362,36	3 418,12	3 982,81	4 276,71	4 685,73	4 981,57	5 387,16
Gminy miejsko-wiejskie	2 570,25	2 729,99	2 996,42	3 090,16	3 306,81	3 350,01	3 547,42	3 589,83	4 048,76	4 417,81	4 717,72	5 089,18	5 652,54
Gminy wiejskie	2 997,48	3 115,87	3 342,93	3 560,52	3 781,63	4 067,68	3 938,33	4 060,26	4 602,87	5 244,85	5 276,37	5 646,51	6 219,45

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (dane finansowe) i Głównego Urzędu Statystycznego (dane o liczbie ludności – Bank Danych Lokalnych)

Tabela A2. Wydatki sektora finansów publicznych na rolnictwo

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	mln zł								
Wydatki na rolnictwo	33 135,6	38 221,2	38 598,2	41 003,0	40 428,3	41 700,9	37 561,4	32 113,7	39 103,9
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	1 943,0	2 015,5	2 246,7	1 732,4	1 698,9	1 937,0	1 539,9	1 870,3	3 113,9
Budżet państwa	10 279,2	10 826,9	10 438,1	10 013,9	8 617,4	7 856,5	6 922,5	7 453,7	9 935,9
Budżet środków europejskich	13 796,1	17 774,7	18 421,6	21 985,9	21 868,6	24 656,4	23 571,8	16 823,0	19 714,9
Centrum Doradztwa Rolniczego	16,8	17,6	19,0	17,3	16,9	17,5	17,2	20,2	22,0
Centralny Ośrodek Badań Odmian Roślin Uprawnych		58,5	66,9	65,7	88,2	73,1	72,1	72,7	71,8
Dochoły własne państwowych jednostek budżetowych	0,0								
Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych	19,9								
Państwowe jednostki gospodarki pozabudżetowej	0,0								
Gospodarka pozabudżetowa JST	0,0		55,7	44,2	52,0	54,3	56,4	57,8	61,9
Jednostki doradztwa rolniczego	253,8	270,8	271,2	275,6	279,7	282,7	280,7	284,6	290,5
Jednostki samorządu terytorialnego	4 891,6	5 452,0	4 626,8	4 486,7	4 917,3	4 411,2	3 064,0	3 521,3	3 958,4
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa								214,4	333,0
Gospodarka pozabudżetowa związków JST	1,9	2,4	2,4	0,0	2,5	2,5			
Polski Klub Wyszcigów Konnych	5,5	4,8	4,7	5,5	5,8	6,1	6,0	5,9	6,2
Terenowe Fundusze Ochrony Gruntów Rolnych	142,0								
Związki JST	3,8	17,4	7,1	3,0	4,3	3,5	4,5	2,1	6,5
Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa	1 782,0	1 780,6	2 438,0	2 372,7	2 876,7	2 400,0	2 026,3	1 787,7	1 588,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Tabela A.3. Wydatki sektora finansów publicznych na rolnictwo – bez transferów wewnątrz sektora

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	mln zł								
Wyszczególnienie									
Wydatki na rolnictwo	28 073,1	30 526,8	30 591,5	33 302,1	33 638,9	34 960,3	31 934,6	24 612,4	31 288,0
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	1 853,3	1 926,3	2 140,2	1 633,7	1 592,0	1 830,0	1 426,5	1 748,8	2 985,3
Budżet państwa	6 546,5	5 183,4	5 233,3	5 126,1	4 835,2	4 057,3	3 440,6	2 012,0	3 930,2
Budżet środków europejskich	13 621,5	17 510,1	18 153,5	21 771,5	21 869,2	24 382,8	23 571,8	16 822,8	19 710,0
Centrum Doradztwa Rolniczego	14,9	15,9	17,2	15,8	15,3	15,8	15,5	18,4	19,9
Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych		56,0	62,7	62,4	80,4	66,1	63,6	64,3	63,2
Dochody własne państwowych jednostek budżetowych	363,7								
Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych	0,0	0,0							
Państwowe jednostki gospodarki pozabudżetowej	81,7								
Gospodarka pozabudżetowa JST	161,4	41,4	49,9	40,7	44,3	46,4	47,4	48,9	52,8
Jednostki doradztwa rolniczego	222,8	238,6	237,5	242,0	246,8	248,9	246,9	251,9	257,8
Jednostki samorządu terytorialnego	4 759,5	5 248,5	4 384,1	4 194,5	4 729,8	4 068,8	2 918,6	3 250,4	3 805,9
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa								203,8	279,0
Gospodarka pozabudżetowa związków JST	1,8	2,0	2,1	0,0	2,0	2,0	0,0		
Polski Klub Wyścigów Konnych	5,3	4,7	4,4	5,3	5,6	5,8	5,8	5,6	5,9
Terenowe Fundusze Ochrony Gruntów Rolnych	120,6								
Związki JST	17,2	17,2	6,8	2,6	2,7	3,1	4,2	2,1	5,9
Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa	302,9	282,7	299,8	207,4	215,6	233,3	193,6	183,5	172,1
Wydatki na rolnictwo	28 073,1	30 526,8	30 591,5	33 302,1	33 638,9	33 638,9	31 934,6	24 612,4	31 288,0
Dotacje do zadań bieżących	19 431,3	21 648,9	22 208,3	26 356,3	25 931,7	25 931,7	26 446,4	18 457,5	24 406,8
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	19,4	19,6	34,6	20,6	19,0	19,0	19,6	15,8	17,2
Wydatki bieżące jednostek sektora finansów publicznych	4 803,9	4 885,3	5 180,4	4 005,0	4 047,4	4 047,4	4 187,9	4 520,8	4 287,9
Inwestycje jednostek sektora finansów publicznych	3 749,0	3 817,6	2 892,8	2 485,8	2 839,6	2 839,6	933,0	1 451,6	2 319,3
Dotacje inwestycyjne	57,1	155,2	274,8	434,3	801,2	801,2	347,6	166,5	256,5
Obsługa długu publicznego	0,1	0,2	0,6	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Tabela A.4. Wydatki sektora finansów publicznych na wsparcie systemu ubezpieczeń społecznych rolników

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	mln zł								
Wyszczególnienie									
Wydatki na wsparcie ubezpieczeń społecznych rolników	15 369,6	15 281,2	15 875,8	16 463,8	18 372,5	18 758,5	18 769,2	18 780,7	18 848,6
Fundusz Administracyjny	510,7	494,1	491,5	492,0	509,2	486,2	517,2	543,9	539,2
Fundusz Emerytalno-Rentowy	14 272,8	14 192,2	14 774,7	15 348,6	17 244,0	17 655,9	17 730,3	17 749,4	17 871,6
Fundusz Motywacyjny	13,8	14,0	14,0	13,9	13,8	13,8	18,9	6,9	6,8
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	43,6	34,1	35,3	33,7	31,2	32,4	33,1	34,5	36,5
Fundusz Składkowy	572,3	580,9	595,6	609,3	605,5	602,6	502,8	480,5	431,0
Wydatki na wsparcie ubezpieczeń społecznych rolników	15 369,6	15 281,2	15 875,8	16 463,8	18 372,5	18 758,5	18 769,2	18 780,7	18 848,6
Dotacje do zadań bieżących	14 270,6	14 744,1	15 344,9	15 929,8	17 821,0	18 217,9	18 158,4	18 154,1	18 245,1
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	1 068,9	517,9	511,1	520,1	532,8	523,9	610,7	626,6	603,5
Wydatki bieżące jednostek sektora finansów publicznych	30,1	19,2	19,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inwestycje jednostek sektora finansów publicznych	0,0	0,0	0,0	13,9	18,7	16,7	0,0	0,0	0,0
Dotacje inwestycyjne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Obsługa długu publicznego	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Tabela A.5. Wydatki na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich finansowane środkami UE w latach 2014–2021

Województwa	Powierzchnia gruntów rolnych	Ludność obszarów wiejskich	Płatności bezpośrednie	PROW			Ogółem dopłaty bezpośrednie i PROW			
				Ogółem		Inne	Ogółem dopłaty bezpośrednie i PROW		%	
				Dopłaty	tyś. zł		zł/ha	zł/osobę		
ha	osoby	osoby	tyś. zł	zł/ha	%	zł/ha	zł/osobę			
Polska ogółem	14 669 024	15 331 920	101 584 282,9	13 032 682,9	22 308 429,5	136 925 395,3	100,00	2 409,23	2 305,07	
Dolnośląskie	855 087	913 109	5 766 696,2	624 335,2	910 641,0	7 301 672,4	5,33	9 334,32	8 990,74	
Kujawsko-pomorskie	1 097 622	850 708	7 877 462,0	2 134 381,3	1 396 588,9	10 011 843,3	7,31	8 539,10	7 996,50	
Lubelskie	1 413 267	1 131 050	10 346 788,5	3 325 251,6	2 300 299,9	13 672 040,1	9,99	9 121,39	11 768,84	
Lubuskie	388 070	355 187	2 649 877,9	1 232 332,4	575 831,4	3 882 210,3	2,84	9 674,07	12 087,92	
Łódzkie	995 184	923 288	6 882 746,6	2 406 116,7	1 645 879,5	9 288 863,3	6,78	10 003,89	10 930,05	
Makopolskie	557 114	1 763 674	3 511 301,7	1 694 488,2	1 110 142,7	5 205 789,9	3,80	9 333,81	10 060,63	
Mazowieckie	2 148 222	1 924 129	13 955 576,1	4 705 123,8	1 855 051,1	18 660 699,9	13,63	9 344,21	2 951,67	
Opolskie	488 568	459 872	3 355 561,5	713 402,5	558 034,3	4 068 964,0	2,97	8 686,58	9 698,26	
Podkarpackie	548 548	1 246 515	3 545 133,8	1 658 723,0	651 305,2	5 203 856,8	3,80	8 328,35	8 848,04	
Podlaskie	1 072 680	462 012	8 111 358,3	3 274 760,0	1 440 315,3	11 386 118,3	8,32	9 486,60	4 174,72	
Pomorskie	750 770	851 502	4 930 980,9	1 776 001,4	812 392,0	6 706 982,3	4,90	10 614,65	24 644,64	
Śląskie	371 897	1 055 564	2 395 178,0	889 946,5	238 070,1	3 285 124,5	2,40	8 933,47	7 876,65	
Świętokrzyskie	470 743	675 148	3 577 314,2	1 454 096,6	346 684,7	5 031 410,8	3,67	8 833,43	3 112,20	
Warmińsko-mazurskie	948 701	581 790	6 729 739,7	2 501 987,3	974 650,0	9 231 727,0	6,74	10 688,23	7 452,31	
Wielkopolskie	1 737 617	1 602 861	12 456 518,6	3 864 519,3	1 444 093,8	16 321 037,9	11,92	9 730,91	15 867,80	
Zachodniopomorskie	824 934	535 511	5 492 049,0	1 866 796,3	804 834,1	7 358 845,3	5,37	9 392,77	10 182,44	
Nierozdzielone	-	-	-	308 209,3	2 425,1	305 784,2	308 209,3	0,23	8 920,53	13 741,73

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i rozwoju Wsi oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Tabela A6. Wydatki na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich finansowane środkami UE w latach 2014–2021 – wskaźniki

Województwa	Powierzchnia gruntów rolnych		Ludność obszarów wiejskich		Płatności bezpośrednie			Program Rozwoju Obszarów Wiejskich		
	ha	osoby	tys. zł	%	zł/ha	zł/osobę	tys. zł	%	zł/ha	zł/osobę
Polska ogółem	14 669 024	15 331 920	101 584 282,9	100,00	6 925,09	6 625,67	35 341 112,4	100,00	2 409,23	2 305,07
Dolnośląskie	855 087	913 109	5 766 696,2	5,68	6 743,99	6 315,45	1 534 976,2	4,34	1 795,11	1 681,04
Kujawsko-pomorskie	1 097 622	850 708	7 877 462,0	7,75	7 176,84	9 259,89	2 134 381,3	6,04	1 944,55	2 508,95
Lubelskie	1 413 267	1 131 050	10 346 788,5	10,19	7 321,18	9 147,95	3 325 251,6	9,41	2 352,88	2 939,97
Lubuskie	388 070	355 187	2 649 877,9	2,61	6 828,35	7 460,51	1 232 332,4	3,49	3 175,54	3 469,53
Łódzkie	995 184	923 288	6 882 746,6	6,78	6 916,05	7 454,60	2 406 116,7	6,81	2 417,76	2 606,03
Makopolskie	557 114	1 763 674	3 511 301,7	3,46	6 302,66	1 990,90	1 694 488,2	4,79	3 041,55	960,77
Mazowieckie	2 148 222	1 924 129	13 955 576,1	13,74	6 496,34	7 252,93	4 705 123,8	13,31	2 190,24	2 445,33
Opolskie	488 568	459 872	3 355 561,5	3,30	6 868,16	7 296,73	713 402,5	2,02	1 460,19	1 551,31
Podkarpackie	548 548	1 246 515	3 545 133,8	3,49	6 462,76	2 844,04	1 658 723,0	4,69	3 023,84	1 330,69
Podlaskie	1 072 680	462 012	8 111 358,3	7,98	7 561,77	17 556,60	3 274 760,0	9,27	3 052,88	7 088,04
Pomorskie	750 770	851 502	4 930 980,9	4,85	6 567,90	5 790,92	1 776 001,4	5,03	2 365,57	2 085,73
Śląskie	371 897	1 055 564	2 395 178,0	2,36	6 440,43	2 269,10	889 946,5	2,52	2 392,99	843,10
Świętokrzyskie	470 743	675 148	3 577 314,2	3,52	7 599,29	5 298,56	1 454 096,6	4,11	3 088,94	2 153,75
Warmińsko-mazurskie	948 701	581 790	6 729 739,7	6,62	7 093,64	11 567,30	2 501 987,3	7,08	2 637,28	4 300,50
Wielkopolskie	1 737 617	1 602 861	12 456 518,6	12,26	7 168,74	7 771,43	3 864 519,3	10,93	2 224,03	2 411,01
Zachodniopomorskie	824 934	535 511	5 492 049,0	5,41	6 657,56	10 255,72	1 866 796,3	5,28	2 262,96	3 486,01
Nierozdzielone	-	-	-	-	-	-	308 209,3	0,87	21,01	20,10

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i rozwoju Wsi oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Tabela A7. Wydatki na dopłaty dla rolników i rozwój obszarów wiejskich finansowane środkami UE w latach 2014–2021 – wskaźniki

Województwa	Powierzchnia gruntów rolnych		Ludność obszarów wiejskich	Płatności bezpośrednie i płatności ze środków PROW			Program Rozwoju Obszarów Wiejskich bez płatności rolno-środowiskowych II płatności ONW			
	ha	osoby		tyś. zł	%	zł/ha	tyś. zł	%	zł/ha	zł/osobę
Polska ogółem	14 669 024	15 331 920	114 616 965,8	100,00	6 925,09	6 625,67	22 308 429,5	100,00	2 409,23	2 305,07
Dolnośląskie	855 087	913 109	6 391 031,4	6,29	7 474,13	6 999,20	910 641,0	2,58	1 064,97	997,30
Kujawsko-pomorskie	1 097 622	850 708	8 615 234,4	8,48	7 849,02	10 127,16	1 398 589,0	3,95	1 272,38	1 641,68
Lubelskie	1 413 267	1 131 050	11 371 740,1	11,19	8 046,42	10 054,14	2 300 299,9	6,51	1 627,65	2 033,77
Lubuskie	388 070	355 187	3 225 709,3	3,18	8 312,18	9 081,72	656 501,0	1,86	1 691,71	1 848,32
Łódzkie	995 184	923 288	7 642 983,8	7,52	7 679,97	8 278,01	1 645 879,5	4,66	1 653,84	1 782,63
Małopolskie	557 114	1 763 674	4 095 647,2	4,03	7 351,54	2 322,22	1 110 142,7	3,14	1 992,67	629,45
Mazowieckie	2 148 222	1 924 129	15 810 627,1	15,56	7 359,87	8 217,03	2 850 072,7	8,06	1 326,71	1 481,23
Opolskie	488 568	459 872	3 510 929,7	3,46	7 186,16	7 634,58	558 034,3	1,58	1 142,18	1 213,46
Podkarpackie	548 548	1 246 515	4 196 439,0	4,13	7 650,09	3 366,54	1 007 417,8	2,85	1 836,52	808,19
Podlaskie	1 072 680	462 012	9 551 673,6	9,40	8 904,49	20 674,08	1 834 444,6	5,19	1 710,15	3 970,56
Pomorskie	750 770	851 502	5 743 372,9	5,65	7 649,98	6 744,99	963 609,4	2,73	1 283,49	1 131,66
Śląskie	371 897	1 055 564	2 633 248,0	2,59	7 080,58	2 494,64	651 876,4	1,84	1 752,84	617,56
Świętokrzyskie	470 743	675 148	3 923 998,9	3,86	8 335,76	5 812,06	1 107 412,0	3,13	2 352,48	1 640,25
Warmińsko-mazurskie	948 701	581 790	7 704 389,7	7,58	8 120,99	13 242,56	1 527 337,3	4,32	1 609,92	2 625,24
Wielkopolskie	1 737 617	1 602 861	13 900 612,5	13,68	7 999,81	8 672,38	2 420 425,5	6,85	1 392,96	1 510,07
Zachodniopomorskie	824 934	535 511	6 296 883,0	6,20	7 633,20	11 758,64	1 061 962,2	3,00	1 287,33	1 983,08
Nierozdzielone	-	-	-	-	-	-	305 784,2	0,87	20,85	19,94

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i rozwoju Wsi oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Tabela A.8. Wybrane charakterystyki gospodarstw typu „Uprawy polowe” w polskiej próbie FADN

Wyszczególnienie	2004	2008	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Udziały w całej próbie FADN (%)									
Udział w liczbie gospodarstw	16,9	22,0	24,4	28,3	29,3	29,7	31,6	33,0	34,9
Udział w powierzchni gospodarstw	34,7	40,4	45,4	46,0	46,5	47,1	47,6	48,6	49,5
Udział w dochodach gospodarstw	22,0	19,6	29,5	20,8	23,9	23,6	21,2	19,5	22,8
Udział w produkcji końcowej	21,4	26,3	33,5	32,0	33,2	34,5	33,2	32,4	34,6
Udział w saldzie dotacji i podatków	32,7	38,9	44,0	44,3	45,6	40,9	42,1	43,9	44,6
Dochoły gospodarstw na 1 ha (zł)	405,0	268,8	482,1	325,3	322,0	271,2	249,1	266,0	267,2
do 5 ha	828,1	1 990,2		1 793,2	1 488,5	1 575,9	2 565,3	2 149,3	1 340,5
5-10 ha	181,9	184,6	344,0	170,8	170,2	191,4	149,2	132,1	104,7
10-20 ha	126,8	87,2	118,1	78,2	67,9	73,0	62,1	61,0	54,2
20-30 ha	273,8	184,2	233,3	177,8	149,5	155,8	123,4	123,6	121,0
30-50 ha	291,3	206,0	277,3	189,2	168,5	156,5	142,9	150,2	153,8
powyżej 50 ha	447,6	287,0	528,5	365,5	368,7	306,0	286,7	311,5	317,4
Udziały gospodarstw w dochodach (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
do 5 ha	0,24	0,26	0,00	0,16	0,14	0,17	0,30	0,22	0,21
5-10 ha	0,55	0,47	0,29	0,41	0,39	0,51	0,51	0,46	0,45
10-20 ha	1,38	1,17	0,79	1,03	0,93	1,19	1,21	1,18	1,18
20-30 ha	3,74	2,78	1,87	2,61	2,36	2,97	2,95	2,90	3,02
30-50 ha	7,38	6,33	4,83	5,85	5,55	6,26	6,58	6,91	6,93
powyżej 50 ha	86,70	88,99	92,22	89,93	90,64	88,90	88,46	88,34	88,20
Saldo dotacji i podatków na 1 ha (zł)	496,2	764,9	1 088,0	1 130,5	1 138,2	896,7	1 021,6	1 087,5	1 149,1
do 5 ha	596,7	1 453,5		1 992,8	1 111,5	1 185,2	1 774,5	1 153,7	1 210,3
5-10 ha	623,8	1 136,2	1 294,8	1 448,8	1 479,1	1 286,7	1 359,2	1 239,8	1 279,5
10-20 ha	534,1	919,8	1 227,5	1 254,9	1 267,2	1 244,9	1 265,0	1 311,7	1 352,7
20-30 ha	513,1	992,2	1 219,5	1 232,1	1 285,5	1 217,9	1 293,7	1 305,3	1 413,7
30-50 ha	504,8	888,5	1 168,9	1 197,5	1 223,6	1 120,0	1 180,4	1 264,1	1 318,1
powyżej 50 ha	489,6	731,5	1 067,6	1 105,8	1 106,9	821,6	957,5	1 023,7	1 079,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

Tabela A9. Wybrane charakterystyki gospodarstw typu „Uprawy ogrodnicze” w polskiej próbie FADN

Wyszczególnienie		2004	2008	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Udziały w całej próbie FADN (%)										
Udział w liczbie gospodarstw		3,0	3,6	3,3	2,9	2,9	2,9	2,9	2,5	2,5
Udział w powierzchni gospodarstw		0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Udział w dochodach gospodarstw		17,1	3,8	0,9	0,8	1,0	1,2	1,1	0,8	1,0
Udział w produkcji końcowej		5,6	5,7	2,9	2,8	2,8	3,2	3,1	2,4	2,6
Udział w saldzie dotacji i podatków		-1,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,2	0,3
Dochoły gospodarstw na 1 ha (zł)										
do 5 ha		96 954,0	635,3	864,9	916,2	935,7	1 098,9	1 081,4	1 138,5	1 317,4
5-10 ha		3 543,2	2 438,6	1 405,2	1 450,5	1 628,3	1 676,5	1 867,1	1 665,6	1 766,2
10-20 ha		7 447,9	3 066,8	4 261,9	3 976,5	4 226,1	3 335,4	2 637,6	3 201,7	2 970,4
20-30 ha			33 055,9							
30-50 ha		96 954,0	635,3	864,9	916,2	935,7	1 098,9	1 081,4	1 138,5	1 317,4
powyżej 50 ha		36 594,9	5 681,4	2 218,5	2 161,0	2 373,9	2 196,4	2 004,2	2 143,0	2 129,1
Udziały gospodarstw w dochodach (%)		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
do 5 ha		0,2	0,3	0,0	0,2	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2
5-10 ha		0,5	0,5	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
10-20 ha		1,4	1,2	0,8	1,0	0,9	1,2	1,2	1,2	1,2
20-30 ha		3,7	2,8	1,9	2,6	2,4	3,0	2,9	2,9	3,0
30-50 ha		7,4	6,3	4,8	5,9	5,5	6,3	6,6	6,9	6,9
powyżej 50 ha		86,7	89,0	92,2	89,9	90,6	88,9	88,5	88,3	88,2
Saldo dotacji i podatków na 1 ha (zł)		-650,8	518,2	1 174,8	1 353,1	1 293,0	1 545,7	1 190,3	1 183,2	1 457,7
do 5 ha		-4 586,8	-143,6	549,5	793,0	823,8	818,1	966,6	919,1	1 042,4
5-10 ha		-1 135,3	469,4	1 204,8	1 418,4	1 657,5	1 077,4	1 180,9	1 219,8	1 670,4
10-20 ha		145,3	775,4	1 250,4	1 399,7	1 162,9	1 910,3	1 229,2	1 204,2	1 407,8
20-30 ha			441,4							
30-50 ha		-650,8	518,2	1 174,8	1 353,1	1 293,0	1 545,7	1 190,3	1 183,2	1 457,7
powyżej 50 ha		-4 586,8	-143,6	549,5	793,0	823,8	818,1	966,6	919,1	1 042,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

Tabela A10. Wybrane charakterystyki gospodarstw typu „Uprawy trwałe” w polskiej próbie FADN

Wyszczególnienie	2004	2008	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Udziały w całej próbie FADN (%)	2,8	3,3	3,6	3,4	3,3	3,4	3,5	3,6	3,5
Udział w liczbie gospodarstw	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Udział w powierzchni gospodarstw	3,3	5,9	5,4	16,9	14,2	5,9	4,3	6,6	4,7
Udział w dochodach gospodarstw	1,6	1,8	1,8	2,0	1,4	1,9	1,7	1,8	1,5
Udział w produkcji końcowej	0,5	0,7	1,0	1,2	1,5	1,3	1,2	1,2	1,0
Udział w saldzie dotacji i podatków									
Dochoły gospodarstw na 1 ha (zł)	2 688,7	3 868,3	4 350,1	11 521,0	8 492,0	3 419,5	2 519,6	4 693,9	2 798,1
do 5 ha	8 318,5	570,4	1 160,0	1 207,7	735,4	1 248,7	1 067,9	1 166,5	666,3
5-10 ha	480,4	422,1	600,3	570,5	388,5	544,0	459,5	485,1	404,8
10-20 ha	1 163,4	863,2	1 086,4	977,2	649,1	903,3	663,2	747,6	637,2
20-30 ha	8 952,4	6 741,1	8 872,5	6 482,5	5 087,7	5 137,5	6 081,7	6 824,9	4 753,1
30-50 ha		14 817,3	14 817,4	11 362,5	8 640,7	13 832,0	8 902,5	43 300,6	11 913,8
powyżej 50 ha				58 457,6	40 902,2				
Udziały gospodarstw w dochodach (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
do 5 ha	20,4	0,6	0,9	0,3	0,2	0,8	0,9	0,8	0,9
5-10 ha	6,0	2,7	3,2	0,9	0,8	3,4	4,2	2,5	3,0
10-20 ha	18,9	9,0	10,7	3,4	3,0	11,7	12,4	8,2	10,8
20-30 ha	54,7	25,1	30,2	6,5	7,3	27,0	32,7	20,2	23,2
30-50 ha	0,0	62,6	55,1	12,1	13,0	57,1	49,7	68,3	62,1
powyżej 50 ha	0,0	0,0	0,0	76,8	75,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo dotacji i podatków na 1 ha (zł)	364,8	612,4	1 172,8	1 321,0	1 710,4	1 412,0	1 447,7	1 515,4	1 289,7
do 5 ha	349,9	994,5	1 588,0	1 811,3	2 408,2	1 980,5	1 272,2	1 635,6	1 219,2
5-10 ha	509,7	580,9	1 090,4	1 289,0	1 872,2	1 418,2	1 429,4	1 640,8	1 261,2
10-20 ha	292,1	546,1	1 246,5	1 138,6	1 829,0	1 434,2	1 570,7	1 479,8	1 305,1
20-30 ha	269,4	705,1	1 117,5	1 277,5	1 305,3	1 322,3	1 222,7	1 463,1	1 210,3
30-50 ha		648,3	1 060,9	1 380,2	1 553,5	1 354,9	1 308,7	1 406,0	1 372,7
powyżej 50 ha				1 732,7	1 553,9				

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

Tabela A11. Wybrane charakterystyki gospodarstw typu „Hodowla krów mlecznych” w polskiej próbie FADN

Wyszczególnienie		2004	2008	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Udziały w całej próbie FADN (%)										
Udział w liczbie gospodarstw		15,9	19,1	20,5	21,6	22,1	22,6	22,3	21,6	20,7
Udział w powierzchni gospodarstw		13,5	12,7	14,4	15,3	15,9	16,1	16,2	15,8	16,2
Udział w dochodach gospodarstw		12,1	10,5	10,5	10,1	11,8	11,7	12,5	14,2	17,5
Udział w produkcji końcowej		11,6	14,1	15,3	17,9	19,4	18,5	19,4	21,4	22,7
Udział w saldzie dotacji i podatków		14,8	13,3	14,8	15,8	15,7	21,5	20,6	19,8	19,7
Dochoły gospodarstw na 1 ha (zł)										
do 5 ha		572,1	456,8	542,8	475,7	464,4	394,1	430,5	594,9	624,9
5-10 ha		3 006,7								2 721,5
10-20 ha		152,3	182,2	309,7	270,8	272,2	312,7	339,0	400,3	413,5
20-30 ha		71,8	65,9	102,4	100,5	101,8	86,0	95,6	138,7	135,7
30-50 ha		150,9	141,0	183,9	161,8	157,1	134,1	156,9	201,4	210,2
powyżej 50 ha		302,8	244,0	314,4	284,1	259,3	227,0	243,5	332,3	345,3
Udziały gospodarstw wg powierzchni w dochodach (%)		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
do 5 ha		0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
5-10 ha		0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,8	0,8	0,8	0,7
10-20 ha		2,3	2,4	2,4	2,8	2,7	2,8	2,9	3,0	2,6
20-30 ha		6,2	6,4	6,6	7,0	6,7	7,1	7,4	7,2	6,8
30-50 ha		15,2	15,0	16,6	17,8	17,2	17,5	17,4	17,2	16,0
powyżej 50 ha		75,3	75,7	73,8	71,8	72,8	71,8	71,6	71,9	73,7
Saldo dotacji i podatków na 1 ha (zł)		579,4	829,4	1 149,1	1 209,9	1 149,7	1 373,5	1 466,7	1 502,7	1 551,1
do 5 ha		470,5								1 918,4
5-10 ha		570,6	987,8	1 341,8	1 451,9	1 326,1	1 834,1	1 886,9	2 100,0	2 085,9
10-20 ha		568,5	874,6	1 243,7	1 279,1	1 192,6	1 763,8	1 751,1	1 880,0	1 983,0
20-30 ha		564,2	859,4	1 179,9	1 218,8	1 162,7	1 583,1	1 662,3	1 694,2	1 814,4
30-50 ha		598,8	850,2	1 156,2	1 198,2	1 137,3	1 372,4	1 510,1	1 495,2	1 586,8
powyżej 50 ha		580,3	763,8	1 090,5	1 180,9	1 133,1	1 092,6	1 196,4	1 230,3	1 229,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

Tabela A12. Wybrane charakterystyki gospodarstw typu „Hodowla zwierząt trawożernych” w polskiej próbie FADN

	2004	2008	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Wyszczególnienie									
Udziały w całej próbie FADN (%)									
Udział w liczbie gospodarstw	0,7	1,3	3,1	3,6	3,8	4,2	5,3	6,0	6,8
Udział w powierzchni gospodarstw	0,2	1,5	2,4	2,8	2,9	3,2	3,8	4,1	4,5
Udział w dochodach gospodarstw	0,6	17,2	11,7	10,8	11,1	17,6	11,0	9,6	9,8
Udział w produkcji końcowej	0,1	0,8	1,3	1,5	1,7	2,0	2,2	2,4	2,6
Udział w saldzie dotacji i podatków	0,2	1,5	2,7	3,2	3,2	4,1	4,7	5,1	5,6
Dochody gospodarstw na 1 ha (zł)	1 767,2	6 562,5	3 600,4	2 828,4	2 378,7	2 975,2	1 636,5	1 549,0	1 259,9
do 5 ha									
5-10 ha	1 754,6	831,8	840,6	637,9	532,5	596,1	440,6	389,0	246,0
10-20 ha	708,7	650,6	344,5	240,4	215,5	236,0	175,0	162,6	148,2
20-30 ha	3 871,7	1 508,7	949,4	635,4	682,8	578,3	453,6	466,2	376,6
30-50 ha		1 813,6	1 707,6	1 237,0	1 080,7	928,3	852,9	821,3	810,5
powyżej 50 ha		9 409,6	5 960,1	5 096,6	4 192,8	5 895,2	3 231,9	3 249,1	2 712,5
Udziały gospodarstw wg powierzchni w dochodach (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
do 5 ha	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5-10 ha	9,7	0,2	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,7
10-20 ha	24,1	0,7	1,2	1,2	1,3	1,1	1,8	1,9	2,2
20-30 ha	66,2	2,1	3,6	3,1	3,8	3,1	4,9	5,6	6,1
30-50 ha	0,0	5,0	9,8	9,7	10,4	7,3	11,5	12,6	14,3
powyżej 50 ha	0,0	92,0	85,0	85,5	84,1	88,1	81,3	79,5	76,8
Saldo dotacji i podatków na 1 ha (zł)	540,8	796,6	1 246,6	1 346,1	1 271,3	1 329,2	1 451,7	1 477,5	1 589,2
do 5 ha									
5-10 ha	580,2	1 114,9	1 398,6	1 362,4	1 327,0	1 694,2	1 606,8	1 717,3	1 810,5
10-20 ha	517,1	970,2	1 293,6	1 277,1	1 188,7	1 562,7	1 673,5	1 671,7	1 886,5
20-30 ha	575,1	996,1	1 304,4	1 436,3	1 284,6	1 722,7	1 710,5	1 725,8	1 770,6
30-50 ha		859,6	1 270,7	1 396,2	1 370,3	1 439,9	1 565,9	1 545,3	1 664,6
powyżej 50 ha		722,9	1 204,6	1 316,1	1 242,8	1 038,5	1 179,2	1 209,2	1 264,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

Tabela A13. Wybrane charakterystyki gospodarstw typu „Hodowla trzody chlewnej i drobiu” w polskiej próbie FADN

Wyszczególnienie		2004	2008	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Udziały w całej próbie FADN (%)										
Udział w liczbie gospodarstw		8,5	7,9	7,8	7,4	7,4	6,9	6,4	6,0	5,4
Udział w powierzchni gospodarstw		7,2	5,1	6,3	6,0	6,1	5,9	5,7	5,3	4,7
Udział w dochodach gospodarstw		30,4	12,8	21,3	20,6	19,3	21,7	29,3	27,6	22,5
Udział w produkcji końcowej		22,8	15,1	16,5	16,6	16,3	15,4	16,2	15,1	12,8
Udział w saldzie dotacji i podatków		9,5	6,7	6,7	6,3	6,2	5,5	5,6	5,2	4,8
Dochody gospodarstw na 1 ha (zł)										
do 5 ha		2 707,4	1 410,0	2 503,5	2 486,3	1 964,5	1 983,5	2 860,6	3 421,5	2 806,7
5-10 ha		153 748,8	3 946,8	10 719,6	16 224,4	10 069,0	12 963,6	11 407,6	11 052,6	9 822,7
10-20 ha		994,5	590,1	827,7	755,2	602,6	634,6	1 269,5	1 701,2	1 431,4
20-30 ha		315,1	281,6	491,5	388,6	365,1	353,5	505,7	539,6	486,7
30-50 ha		617,8	597,5	983,5	926,4	737,6	663,9	1 079,0	1 389,0	1 588,6
powyżej 50 ha		1 143,7	857,7	1 274,8	1 053,0	1 019,0	906,3	1 384,1	1 704,3	1 356,3
Udziały gospodarstw wg powierzchni w dochodach (%)		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
do 5 ha		33,4	1,2	0,8	0,9	0,9	0,8	0,6	0,6	0,8
5-10 ha		1,0	1,1	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,7	0,8
10-20 ha		1,8	2,7	1,8	1,7	1,9	1,8	1,9	1,8	2,1
20-30 ha		4,0	7,9	4,9	4,6	4,9	4,4	4,6	4,8	6,8
30-50 ha		10,1	16,0	10,9	10,1	11,5	10,1	10,7	10,9	10,7
powyżej 50 ha		49,7	71,1	81,0	81,9	80,3	82,3	81,7	81,3	78,9
Saldo dotacji i podatków na 1 ha (zł)										
do 5 ha		700,8	1 053,0	1 196,8	1 241,0	1 175,3	962,1	1 133,9	1 163,2	1 313,0
5-10 ha		7 517,4	15 140,6	783,3	-2 255,6	1 503,8	-3 056,6	4 416,3	-2 354,9	2 096,5
10-20 ha		990,4	1 447,5	1 118,5	1 131,1	1 088,0	969,8	631,9	631,8	709,0
20-30 ha		734,3	1 029,3	1 177,6	1 203,4	1 147,6	1 015,9	1 319,8	1 321,8	1 599,9
30-50 ha		673,6	1 041,2	1 272,6	1 215,4	1 160,9	1 110,3	1 292,5	1 307,9	1 442,4
powyżej 50 ha		689,1	985,3	1 316,1	1 331,4	1 313,8	1 147,8	1 324,7	1 380,2	1 402,5
		586,5	934,8	1 140,3	1 227,1	1 128,1	846,2	985,0	1 035,0	1 192,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

Tabela A14. Wybrane charakterystyki gospodarstw typu „Produkcja mieszana” w polskiej próbie FADN

Wyszczególnienie	2004	2008	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Udziały w całej próbie FADN (%)	52,2	42,8	37,3	32,7	31,2	30,1	28,1	27,4	26,1
Udział w liczbie gospodarstw	43,3	39,2	30,2	28,6	27,2	26,4	25,5	25,0	23,9
Udział w powierzchni gospodarstw	14,6	30,2	20,7	19,9	18,8	18,3	20,7	21,6	21,7
Udział w dochodach gospodarstw	36,9	36,2	28,7	27,3	25,3	24,5	24,3	24,6	23,3
Udział w produkcji końcowej	43,2	38,9	30,6	28,9	27,5	26,3	25,5	24,7	24,0
Udział w saldzie dotacji i podatków									
Dochody gospodarstw na 1 ha (zł)	214,9	428,7	508,7	501,3	433,3	374,1	455,3	571,1	526,1
do 5 ha	4 568,6	1 24,7	365,2	390,0	341,9	613,3	449,6	481,2	723,1
5-10 ha	20,5	24,1	50,6	47,2	41,7	43,4	57,9	63,1	54,8
10-20 ha	18,0	20,6	38,9	34,1	33,6	33,7	40,3	46,7	44,6
20-30 ha	56,2	60,4	109,3	99,2	99,5	101,2	114,4	130,3	133,5
30-50 ha	108,1	106,4	177,8	162,5	164,6	147,8	176,4	221,0	203,5
powyżej 50 ha	428,5	671,9	833,9	823,7	691,5	592,9	723,4	919,0	843,4
Udziały gospodarstw w dochodach (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
do 5 ha	7,8	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
5-10 ha	0,4	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3
10-20 ha	1,6	0,5	0,9	0,8	0,9	1,1	1,0	1,0	1,0
20-30 ha	4,5	1,5	2,6	2,4	2,7	3,2	3,0	2,7	3,0
30-50 ha	10,8	3,6	6,4	6,0	6,9	7,2	7,1	7,1	7,1
powyżej 50 ha	74,9	94,1	89,7	90,5	89,1	88,1	88,5	88,8	88,5
Saldo dotacji i podatków na 1 ha (zł)	525,6	789,9	1 136,6	1 182,6	1 171,5	1 029,3	1 157,8	1 185,9	1 281,1
do 5 ha	381,6	1 313,6	1 002,5	1 244,9	1 157,6	1 235,9	1 185,4	1 304,6	1 649,1
5-10 ha	526,7	1 083,5	1 213,7	1 219,8	1 104,4	1 182,1	1 178,0	1 283,6	1 298,1
10-20 ha	532,9	937,2	1 189,6	1 208,8	1 239,9	1 306,1	1 368,7	1 453,9	1 499,8
20-30 ha	535,6	904,2	1 193,1	1 216,9	1 246,1	1 344,2	1 402,5	1 469,9	1 572,3
30-50 ha	547,1	887,4	1 154,6	1 219,0	1 229,6	1 198,1	1 323,5	1 400,9	1 464,0
powyżej 50 ha	506,3	700,9	1 102,8	1 155,3	1 125,4	840,8	1 005,6	989,7	1 109,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

Tabela A15. Budżet UE w latach 2007–2013

Państwa	mln euro							%	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013		2007–2013
Dochody	117 563,0	121 584,4	117 625,6	127 795,3	130 000,0	139 540,5	149 503,7	903 612,4	100,0
Składki państw członkowskich	93 414,5	93 886,2	94 378,7	103 415,6	103 216,9	112 976,4	124 378,3	725 666,7	80,3
Składka oparta na VAT	19 440,8	19 007,7	12 796,2	12 470,5	14 798,9	14 871,2	14 019,7	107 405,0	11,9
Składka oparta na DNB	73 914,7	74 477,3	81 982,5	91 066,8	88 414,3	98 163,0	110 194,6	618 213,1	68,4
Korekty i wyrównania	59,0	401,2	-400,0	-121,7	3,7	-57,7	164,0	48,6	0,0
Tradycyjne dochody własne	16 573,0	17 282,9	14 528,2	15 659,3	16 777,7	16 453,4	15 365,3	112 639,8	12,5
Oplaty rolne (100%)	1 872,1	1 703,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3 575,5	0,4
Oplaty cukrowe (100%)	-40,9	943,8	175,5	194,1	175,6	256,7	268,8	1 973,7	0,2
Cła (100%)	20 266,2	20 396,6	19 195,5	20 684,9	22 194,7	21 681,1	20 218,3	144 637,3	16,0
Ryczałt (25%) na koszty poboru	-5 524,3	-5 761,0	-4 842,7	-5 219,8	-5 592,6	-5 484,5	-5 121,8	-37 546,6	-4,2
Nadwyżki z poprzednich lat	2 108,6	1 654,6	1 796,2	2 253,6	4 539,4	1 497,0	1 053,6	14 902,9	1,6
Inne dochody	5 467,0	8 760,7	6 922,5	6 466,8	5 465,9	8 613,8	8 706,4	50 403,0	5,6
Wydatki	113 953,3	116 544,5	118 361,0	122 230,6	129 394,9	138 683,4	148 468,9	887 636,6	100,0
Zrównoważony wzrost	43 713,0	45 611,4	44 683,5	48 828,0	54 731,6	61 584,7	71 238,2	370 390,5	41,7
Zasoby naturalne	54 648,4	54 812,7	55 877,3	56 647,3	57 374,5	59 096,2	59 524,2	397 980,5	44,8
Wspólna Polityka Rolna	53 499,8	53 791,4	55 064,8	55 759,0	56 384,8	58 082,0	58 410,6	390 992,4	44,0
Dopłaty bezpośrednie	37 045,9	37 568,6	39 113,9	39 675,7	40 178,0	40 880,0	41 658,3	276 120,4	31,1
Instrumenty rynkowe	5 367,3	5 440,2	6 979,4	4 311,6	3 639,9	3 674,2	3 353,5	32 766,1	3,7
Rozwój obszarów wiejskich	10 874,3	10 529,1	8 739,7	11 485,8	12 295,2	13 261,0	13 156,1	80 341,3	9,1
Zdrowie zwierząt i roślin	212,3	253,5	231,7	285,8	271,7	266,8	242,8	1 764,6	0,2
Polityka Rybacka i morska	992,2	831,1	537,0	605,8	716,6	692,5	772,4	5 147,7	0,6
LIFE+ (Środowisko)	114,4	145,4	216,0	221,3	205,2	244,5	268,6	1 415,5	0,2
Pozostałe	42,1	44,6	59,5	61,2	67,8	77,1	72,5	424,8	0,0
Bezpieczeństwo i obywatelstwo	1 049,8	1 310,6	1 993,0	1 373,0	1 827,3	2 374,5	1 883,1	11 811,3	1,3
UE jako partner globalny	7 291,8	7 310,7	7 982,9	7 486,5	7 102,2	7 063,6	7 055,2	51 292,9	5,8
Administracja	6 805,6	7 292,5	7 615,3	7 895,8	8 359,3	8 564,4	8 693,2	55 226,1	6,2
Wyrównania	444,6	206,6	209,1	0,0	0,0	0,0	75,0	935,4	0,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Komisji Europejskiej

Tabela A16. Polska w budżecie UE w latach 2007-2013

Państwa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013	%
	mln euro								
Dochody	2 880,2	3 578,8	2 956,0	3 656,8	3 580,4	3 908,3	4 214,4	24 774,9	2,7
Składki państw członkowskich	2 541,7	3 128,2	2 656,5	3 339,0	3 227,8	3 525,3	3 830,6	22 249,2	3,1
Składka oparta na VAT	508,7	562,9	427,6	518,3	527,0	543,9	501,4	3 589,8	3,3
Składka oparta na DNB	1 745,5	2 157,6	2 031,0	2 629,7	2 493,6	2 781,9	3 083,2	16 922,4	2,7
Korekty i wyrównania	287,5	407,7	198,0	191,0	207,2	199,6	246,0	1 737,0	x
Tradycyjne dochody własne	338,4	450,6	299,5	317,8	352,6	382,9	383,8	2 525,7	2,2
Oplaty rolne (100%)	55,4	57,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	113,3	3,2
Oplaty cukrowe (100%)	-3,8	105,7	12,4	17,1	18,0	31,0	41,4	221,7	11,2
Cła (100%)	399,7	437,2	386,9	406,7	452,1	479,6	470,4	3 032,6	2,1
Ryczałt (25%) na koszty poboru	-112,8	-150,2	-99,8	-105,9	-117,5	-127,6	-127,9	-841,9	2,2
Wydatki	7 786,4	7 639,5	9 252,9	11 822,0	14 440,6	15 735,8	16 179,5	82 856,7	9,3
Zrównoważony wzrost	4 331,3	4 749,2	6 210,7	7 965,9	9 867,4	10 681,0	10 848,4	54 653,9	14,8
Zasoby naturalne	3 114,3	2 658,0	2 858,7	3 690,3	4 293,0	4 918,4	5 157,2	26 689,9	6,7
Wspólna Polityka Rolna	3 113,5	2 545,0	2 778,0	3 645,3	4 216,3	4 846,1	5 029,6	26 173,8	6,7
Dopłaty bezpośrednie	1 076,5	1 247,6	1 562,2	1 847,1	2 177,0	2 457,8	2 769,5	13 137,7	4,8
Instrumenty rynkowe	135,0	203,3	159,5	215,9	221,3	382,6	416,8	1 734,4	5,3
Rozwój obszarów wiejskich	1 897,3	1 084,4	1 043,8	1 572,0	1 809,1	1 996,5	1 821,0	11 224,1	14,0
Zdrowie zwierząt i roślin	4,8	9,7	12,4	10,4	8,9	9,2	22,4	77,7	4,4
Polityka Rybacka i morską	0,6	112,1	78,1	37,6	72,2	63,6	117,4	481,5	9,4
LIFE+ (Środowisko)	0,2	0,9	2,6	7,4	4,5	8,7	10,2	34,6	2,4
Bezpieczeństwo i obywatelstwo	86,5	80,0	107,7	106,4	242,5	106,2	124,5	853,8	7,2
UE jako partner globalny	227,1	123,9	46,6	27,8	10,1	2,0	20,1	457,6	0,9
Administracja	27,2	28,3	29,3	31,7	27,7	28,2	29,2	201,6	0,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Komisji Europejskiej

Tabela A17. Budżet UE w latach 2014–2019

	mln euro							%	
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 ¹		
Wyszczególnienie									
Dochody	143 940,1	146 027,4	144 089,2	139 023,2	158 642,6	163 917,6	153 864,5	1 049 504,6	100,0
Składki państw członkowskich	115 588,9	117 371,4	112 080,2	94 968,6	122 123,7	123 402,9	125 857,2	811 392,9	77,3
Składka oparta na VAT	17 667,4	18 087,0	15 895,1	16 947,3	17 624,8	18 104,8	15 764,1	120 090,5	11,4
Składka oparta na DNB	99 075,6	100 967,4	95 578,4	78 620,0	105 780,0	108 820,3	110 093,1	698 934,8	66,6
Korekty i wyrównania	-1 154,0	-1 683,0	606,6	-598,6	-1 281,1	-3 522,2	0,0	-7 632,4	-0,7
Tradycyjne dochody własne	17 372,4	19 963,3	20 094,1	20 459,1	20 231,6	21 364,5	15 679,2	135 164,3	12,9
Korekta – decyzja 2014/335/UE	942,9	1 232,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2 175,9	0,2
Opłaty rolne (100%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Clu (100%)	21 998,0	24 850,1	24 985,0	25 406,7	25 395,9	26 706,7	20 905,6	170 248,0	16,2
Ryczałt (25%) na koszty poboru	-5 543,3	-6 284,7	-5 056,7	-5 114,8	-5 079,2	-5 341,3	-5 226,4	-37 646,4	-3,6
Nadwyżki z poprzednich lat	1 005,4	1 434,6	1 349,1	6 404,5	555,5	1 803,0	3 166,2	15 718,3	1,5
Inne dochody	9 973,4	7 258,2	10 565,8	17 191,0	15 731,7	17 347,1	9 162,0	87 229,2	8,3
Wydatki	142 497,0	159 095,5	136 416,4	137 379,1	156 909,6	159 095,5	169 176,0	1 060 569,2	100,0
Zrównoważony wzrost	67 682,9	68 009,2	56 265,0	57 030,0	76 113,4	75 534,9	83 541,0	484 176,4	45,7
Zasoby naturalne	56 584,5	58 065,5	57 411,8	56 742,7	58 045,8	59 520,7	60 595,0	406 966,1	38,4
Wspólna Polityka Rolna	55 478,1	56 732,9	56 454,7	55 808,2	56 777,1	58 098,3	59 065,0	398 414,3	37,6
Dopłaty bezpośrednie	41 659,7	42 168,0	40 808,7	41 551,2	41 496,5	41 335,7	44 456,0	310 658,8	29,3
Instrumenty rynkowe	2 628,4	2 771,6	3 275,8	3 143,6	2 813,9	2 549,7	14 609,0	87 755,5	8,3
Rozwój obszarów wiejskich	11 190,0	11 793,3	12 370,2	11 113,4	12 466,6	14 213,0	0,0	0,0	0,0
Zdrowie zwierząt i roślin	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Polityka Rybacka i morska	757,2	911,4	539,3	526,2	871,9	990,4	1 015,0	5 611,4	0,5
LIFE+ (Środowisko)	270,4	341,1	328,9	337,3	317,1	359,1	431,0	2 385,0	0,2
	58,7	58,3	76,8	63,8	71,9	66,6	75,0	471,0	0,0
Bezpieczeństwo i obywatelstwo	1 711,0	2 018,5	3 077,3	2 866,9	3 107,8	3 256,2	6 333,0	22 370,7	2,1
UE jako partner globalny	7 205,8	7 884,4	10 277,1	9 792,7	9 519,3	10 108,1	11 412,0	66 199,4	6,2
Administracja	8 819,3	8 977,6	9 324,2	9 656,2	9 943,5	10 380,7	6 186,0	63 287,5	6,0
Wyrównania	28,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	28,6	0,0
Instrumenty specjalne	464,9	287,9	61,0	1 290,6	179,8	295,0	1 109,0	3 688,2	0,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Komisji Europejskiej)

Tabela A18. Polska w budżecie UE w latach 2014-2020

Państwa	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014-2019	%
	mln euro							
Dochody	4 020,0	4 326,8	4 144,6	3 716,0	4 718,2	5 041,0	25 966,5	100,0
Składki państw członkowskich	3 566,7	3 774,5	3 553,3	3 048,3	3 983,2	4 214,0	22 140,0	85,3
Składka oparta na VAT	445,1	542,5	536,9	566,6	588,1	742,0	3 421,2	13,2
Składka oparta na DNB	2 785,0	2 897,0	2 671,0	2 219,7	3 138,5	3 276,7	16 988,0	65,4
Korekty i wyrównania	336,6	335,0	345,3	262,0	256,5	195,3	1 730,8	6,7
Tradycyjne dochody własne	453,3	552,3	591,3	667,7	735,0	826,9	3 826,5	14,7
Korekta – decyzja 2014/335/UE	25,1	33,9	0,0	0,0	0,0	0,0	59,0	0,2
Oplaty cukrowe (100%)	13,4	17,2	16,6	17,1	0,0	0,0	64,4	0,2
Cła (100%)	558,8	678,3	725,8	817,5	918,7	1 033,7	4 732,7	18,2
Ryczałt (25%) na koszty poboru	-144,0	-177,1	-151,2	-166,9	-183,7	-206,7	-1 029,7	-4,0
							0,0	
Wydatki	17 436,1	13 357,7	10 637,8	11 921,3	16 349,5	16 365,5	86 067,9	100,0
Zrównoważony wzrost	12 215,1	8 152,3	5 757,1	7 729,4	11 745,7	11 646,7	57 246,3	66,5
Zasoby naturalne	5 069,2	5 079,0	4 742,4	4 077,6	4 465,8	4 561,9	27 995,9	32,5
Wspólna Polityka Rolna	4 924,8	4 907,8	4 693,0	4 056,3	4 379,2	4 512,2	27 473,3	31,9
Dopłaty bezpośrednie	2 982,3	3 352,9	3 339,9	3 354,8	3 664,6	3 387,3	19 781,9	23,0
Instrumenty rynkowe	234,6	192,3	255,3	127,9	70,0	32,6	912,6	1,1
Rozwój obszarów wiejskich	1 707,9	1 362,5	1 097,9	573,6	944,6	1 092,3	6 778,8	7,9
Zdrowie zwierząt i roślin	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Polityka Rybacka i morska	132,9	161,3	38,9	13,1	77,0	44,6	467,8	0,5
LIFE+ (Środowisko)	11,5	9,8	10,4	8,2	8,1	5,0	52,9	0,1
Inne	0,0	0,1	0,0	0,0	1,5	0,1	1,9	0,0
Bezpieczeństwo i obywatelstwo	108,6	68,6	108,4	84,6	95,7	125,6	591,5	0,7
UE jako partner globalny	13,3	26,9	0,0	0,6	0,0	0,0	40,8	0,0
Administracja	29,8	29,6	29,9	29,1	30,1	31,3	179,8	0,2
Wyrównania	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Instrumenty specjalne	0,0	1,3	0,0	0,0	12,3	0,0	13,6	0,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Komisji Europejskiej

Tabela A19. Wstępny podział limitu wydatków przeznaczonych na wspólną politykę rolną w wieloletnich ramach finansowych 2021–2027

Państwa	mln euro							%	
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027		2021–2027
Unia Europejska	55 712,3	53 365,8	53 626,8	53 757,8	53 890,0	54 021,5	54 155,8	378 530,0	100,0
Austria	1 327,3	1 212,2	1 212,2	1 212,2	1 212,2	1 212,2	1 212,2	8 600,7	2,3
Belgia	596,4	578,1	578,1	578,1	578,1	578,1	578,1	4 065,3	1,1
Bułgaria	1 154,9	1 101,2	1 109,8	1 118,4	1 127,1	1 135,7	1 144,3	7 891,2	2,1
Chorwacja	681,5	654,0	684,4	684,4	684,4	684,4	684,4	4 757,4	1,3
Cypr	81,3	76,1	76,1	76,1	76,1	76,1	76,1	537,7	0,1
Czechy	1 178,5	1 121,2	1 121,2	1 121,2	1 121,2	1 121,2	1 121,2	7 905,9	2,1
Dania	955,4	938,6	938,6	938,6	938,6	938,6	938,6	6 586,9	1,7
Estonia	273,5	278,9	281,7	284,6	287,4	290,3	293,2	1 989,7	0,5
Finlandia	947,1	870,4	872,2	874,0	875,9	877,7	879,5	6 197,1	1,6
Francja	9 611,5	9 299,4	9 288,6	9 288,6	9 288,6	9 288,6	9 288,6	65 354,1	17,3
Grecja	2 818,7	2 696,4	2 695,5	2 695,5	2 695,5	2 695,5	2 695,5	18 992,4	5,0
Hiszpania	6 642,1	6 420,8	6 417,7	6 425,0	6 432,3	6 439,6	6 446,9	45 224,0	11,9
Irlandia	1 566,9	1 497,9	1 497,9	1 497,9	1 497,9	1 497,9	1 497,9	10 554,8	2,8
Litwa	745,7	766,1	774,6	783,2	791,7	800,3	808,8	5 470,3	1,4
Luksemburg	47,8	45,1	45,1	45,1	45,1	45,1	45,1	318,3	0,1
Łotwa	440,4	456,9	462,0	467,1	472,1	477,2	482,3	3 258,0	0,9
Malta	29,0	24,6	24,6	24,6	24,6	24,6	24,6	176,6	0,0
Niderlandy	807,2	791,0	791,0	791,0	791,0	791,0	791,0	5 552,8	1,5
Niemcy	6 292,1	6 050,5	6 050,5	6 050,5	6 050,5	6 050,5	6 050,5	42 594,6	11,3
Polska	4 615,9	4 355,1	4 386,3	4 417,4	4 448,6	4 479,8	4 511,0	31 214,2	8,2
Portugalia	1 414,3	1 307,7	1 312,4	1 321,2	1 330,0	1 338,7	1 347,5	9 371,5	2,5
Rumunia	3 097,2	2 910,7	2 938,3	2 965,8	2 993,4	3 021,0	3 048,5	20 975,2	5,5
Słowacja	708,6	656,2	661,0	665,9	670,7	675,6	680,5	4 718,4	1,2
Słowenia	271,5	247,2	247,2	247,2	247,2	247,2	247,2	1 754,8	0,5
Szwecja	944,8	898,2	898,4	898,6	898,8	899,1	899,3	6 337,1	1,7

Państwa	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2021-2027	%
	mln euro								
Węgry	1 784,5	1 692,3	1 692,3	1 692,3	1 692,3	1 692,3	1 692,3	11 938,3	3,2
Włochy	5 640,8	5 342,1	5 342,1	5 342,1	5 342,1	5 342,1	5 342,1	37 693,3	10,0
Nierozdzielone	1 037,1	1 077,1	1 227,1	1 251,3	1 276,7	1 301,3	1 328,8	8 499,2	2,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Komisji Europejskiej

Tabela A.20. Wstępny podział limitu wydatków przeznaczonych na dopłaty bezpośrednie w wieloletnich ramach finansowych 2021-2027

Państwa	mln euro							%	
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027		
Unia Europejska	40 924,4	41 256,9	41 517,9	41 648,9	41 781,1	41 912,6	42 046,9	291 088,7	100,0
Austria	692,2	692,2	692,2	692,2	692,2	692,2	692,2	4 845,5	1,7
Belgia	495,3	495,3	495,3	495,3	495,3	495,3	495,3	3 467,4	1,2
Bułgaria	810,3	819,0	827,6	836,2	844,9	853,5	862,1	5 853,6	2,0
Chorwacja	318,4	356,7	387,1	387,1	387,1	387,1	387,1	2 610,5	0,9
Cypr	52,3	52,3	52,3	52,3	52,3	52,3	52,3	366,0	0,1
Czechy	862,0	862,0	862,0	862,0	862,0	862,0	862,0	6 034,2	2,1
Dania	862,7	862,7	862,7	862,7	862,7	862,7	862,7	6 038,6	2,1
Estonia	166,0	190,9	193,7	196,6	199,4	202,3	205,2	1 354,1	0,5
Finlandia	514,1	515,9	517,7	519,5	521,4	523,2	525,0	3 636,8	1,2
Francja	7 829,2	7 840,0	7 829,2	7 829,2	7 829,2	7 829,2	7 829,2	54 815,1	18,8
Grecja	2 138,5	2 139,4	2 138,5	2 138,5	2 138,5	2 138,5	2 138,5	14 970,5	5,1
Hiszpania	5 322,7	5 340,4	5 337,3	5 344,6	5 351,9	5 359,2	5 366,5	37 422,3	12,9
Irlandia	1 186,3	1 186,3	1 186,3	1 186,3	1 186,3	1 186,3	1 186,3	8 304,4	2,9
Litwa	507,0	570,6	579,1	587,7	596,2	604,8	613,3	4 058,6	1,4
Luksemburg	32,8	32,8	32,8	32,8	32,8	32,8	32,8	229,4	0,1
Łotwa	296,9	339,4	344,5	349,6	354,6	359,7	364,8	2 409,5	0,8
Malta	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6	32,3	0,0
Niderlandy	717,7	717,7	717,7	717,7	717,7	717,7	717,7	5 023,7	1,7
Niemcy	4 958,1	4 958,1	4 958,1	4 958,1	4 958,1	4 958,1	4 958,1	34 706,4	11,9
Polska	3 003,9	3 035,1	3 066,3	3 097,4	3 128,6	3 159,8	3 191,0	21 682,1	7,4
Portugalia	754,2	767,1	771,8	780,6	789,4	798,1	806,9	5 468,1	1,9
Rumunia	1 916,2	1 943,7	1 971,3	1 998,8	2 026,4	2 054,0	2 081,5	13 991,9	4,8
Słowacja	392,2	397,1	401,9	406,8	411,6	416,5	421,4	2 847,5	1,0
Słowenia	137,0	137,0	137,0	137,0	137,0	137,0	137,0	959,2	0,3
Szwecja	686,0	686,3	686,5	686,7	686,9	687,2	687,4	4 807,0	1,7

Państwa	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2021-2027	%
	mln euro								
Węgry	1 275,4	1 275,4	1 275,4	1 275,4	1 275,4	1 275,4	1 275,4	8 928,0	3,1
Włochy	3 992,2	3 992,2	3 992,2	3 992,2	3 992,2	3 992,2	3 992,2	27 945,2	9,6
Nierozdzielone	1 000,1	1 046,8	1 196,8	1 221,0	1 246,4	1 271,0	1 298,5	8 280,6	2,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Komisji Europejskiej

Tabela A21. Wstępny podział limitu wydatków na rozwój obszarów wiejskich w wieloletnich ramach finansowych 2021-2027

Państwa	mln euro										%
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2021-2027			
Unia Europejska	14 787,9	12 108,9	12 108,9	12 108,9	12 108,9	12 108,9	12 108,9	12 108,9	87 441,3	100,0	
Austria	635,1	520,0	520,0	520,0	520,0	520,0	520,0	520,0	3 755,2	4,3	
Belgia	101,1	82,8	82,8	82,8	82,8	82,8	82,8	82,8	597,9	0,7	
Bułgaria	344,6	282,2	282,2	282,2	282,2	282,2	282,2	282,2	2 037,6	2,3	
Chorwacja	363,1	297,3	297,3	297,3	297,3	297,3	297,3	297,3	2 146,9	2,5	
Cypr	29,0	23,8	23,8	23,8	23,8	23,8	23,8	23,8	171,7	0,2	
Czechy	316,5	259,2	259,2	259,2	259,2	259,2	259,2	259,2	1 871,7	2,1	
Dania	92,7	75,9	75,9	75,9	75,9	75,9	75,9	75,9	548,3	0,6	
Estonia	107,5	88,0	88,0	88,0	88,0	88,0	88,0	88,0	635,6	0,7	
Finlandia	433,0	354,5	354,5	354,5	354,5	354,5	354,5	354,5	2 560,3	2,9	
Francja	1 782,3	1 459,4	1 459,4	1 459,4	1 459,4	1 459,4	1 459,4	1 459,4	10 539,0	12,1	
Grecja	680,2	557,0	557,0	557,0	557,0	557,0	557,0	557,0	4 021,9	4,6	
Hiszpania	1 319,4	1 080,4	1 080,4	1 080,4	1 080,4	1 080,4	1 080,4	1 080,4	7 801,7	8,9	
Irlandia	380,6	311,6	311,6	311,6	311,6	311,6	311,6	311,6	2 250,4	2,6	
Litwa	238,7	195,5	195,5	195,5	195,5	195,5	195,5	195,5	1 411,7	1,6	
Luksemburg	15,0	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3	88,9	0,1	
Łotwa	143,5	117,5	117,5	117,5	117,5	117,5	117,5	117,5	848,5	1,0	
Malta	24,4	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	144,3	0,2	
Niderlandy	89,5	73,3	73,3	73,3	73,3	73,3	73,3	73,3	529,1	0,6	
Niemcy	1 334,0	1 092,4	1 092,4	1 092,4	1 092,4	1 092,4	1 092,4	1 092,4	7 888,2	9,0	
Polska	1 612,0	1 320,0	1 320,0	1 320,0	1 320,0	1 320,0	1 320,0	1 320,0	9 532,1	10,9	
Portugalia	660,1	540,6	540,6	540,6	540,6	540,6	540,6	540,6	3 903,4	4,5	
Rumunia	1 181,0	967,0	967,0	967,0	967,0	967,0	967,0	967,0	6 983,3	8,0	
Słowacja	316,4	259,1	259,1	259,1	259,1	259,1	259,1	259,1	1 870,9	2,1	
Słowenia	134,5	110,2	110,2	110,2	110,2	110,2	110,2	110,2	795,6	0,9	
Szwecja	258,8	211,9	211,9	211,9	211,9	211,9	211,9	211,9	1 530,1	1,7	

Państwa	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2021-2027	%
	mln euro								
Węgry	509,1	416,9	416,9	416,9	416,9	416,9	416,9	3 010,3	3,4
Włochy	1 648,6	1 349,9	1 349,9	1 349,9	1 349,9	1 349,9	1 349,9	9 748,1	11,1
Nierozdzielone	37,0	30,3	30,3	30,3	30,3	30,3	30,3	218,6	0,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Komisji Europejskiej

Tabela A22. Ustalane przez państwa członkowskie wymagania warunkujące otrzymanie dopłat bezpośrednich

Państwo/region	Minimalna powierzchnia gospodarstwa (ha)	Minimalna kwota płatności (euro) ^a		Dopłaty do produkcji zwierzęcej		
		Kwota A	Kwota B	Wołowina i cielęcina	Mleko i produkty mleczne	Kozy i owce
Austria	1,5		150	x		x
Belgia – Flandria		400		x		
Belgia – Walonia		100		x	x	x
Bułgaria	0,5		100	x	x	x
Chorwacja	1		100	x	x	x
Cypr	0,3		100		x	x
Czechy	1		100	x	x	x
Dania	2		300	x		
Estonia	1		100		x	
Finlandia		200		x	x	x
Francja		200		x	x	x
Grecja		250		x		x
Hiszpania		300		x	x	x
Irlandia		100				
Litwa	1		100	x	x	x
Luksemburg		100				
Łotwa	1		100	x	x	x
Malta	0,3		100	x	x	x
Niderlandy		500		x		x
Niemcy	1					
Polska	1		200	x	x	x
Portugalia	0,5		100	x	x	x
Rumunia	1		100	x	x	x
Słowacja	1		100	x	x	x
Słowenia	1		100	x	x	x

Państwo/region	Minimalna powierzchnia gospodarstwa (ha)	Minimalna kwota płatności (euro) ^a		Dopłaty do produkcji zwierzęcej			
		Kwota A	Kwota B	Wołowina i cielęcina	Mleko i produkty mleczne	Kozy i owce	
Szwecja	4		100	x			
Węgry	1		100	x	x	x	x

^a Kwota A – dla płatności podstawowych, kwota B – dla rolników niespełniających wymogów co do powierzchni i otrzymujących dopłaty na wsparcie związane z produkcją zwierzęcą

Źródło: *Direct Payments Eligibility for direct payments of the Common Agricultural Policy (2018)*, European Commission, Bruxelles; Voluntary coupled support.

Review by the Member States of their support decisions applicable as from claim year 2020 (2020), European Commission, Bruxelles

Tabela A23. Limity środków na zobowiązania przyznane państwom członkowskim w ramach PROW na lata 2013–2020

Państwo	Wsparcie rolnictwa		Rozwój obszarów wiejskich	Rozwój obszarów leśnych	Renty strukturalne	Pomoc Techniczna	COVID	Inne	Razem
	Programy rolnicze	Dopłaty							
Razem Unia Europejska	40 746,9	31 882,9	15 277,7	3 543,7	474,8	1 949,1	729,7	2 603,3	97 208,3
Austria	1 195,3	1 922,7	646,8	54,6	-	114,4	-	3,8	3 937,6
Belgia	394,9	153,4	73,4	3,1	-	8,2	-	14,7	647,8
Bułgaria	1 057,4	380,8	708,8	36,4	-	37,5	41,1	104,8	2 366,7
Chorwacja	1 050,0	327,7	345,9	75,2	-	41,6	40,5	145,2	2 026,2
Cypr	50,2	53,5	15,9	3,4	5,3	1,4	2,0	0,5	132,2
Czechy	765,2	1 267,8	189,7	49,1	9,9	14,9	-	9,2	2 305,7
Dania	722,9	172,1	102,6	50,0	-	43,6	-	58,6	1 149,8
Estonia	489,9	175,8	88,6	7,7	-	32,9	1,3	27,1	823,3
Finlandia	855,5	1 983,6	283,7	-	-	38,3	-	-	3 161,1
Francja	3 732,4	6 090,8	1 381,1	162,9	-	135,9	6,3	693,5	12 202,9
Grecja	2 137,8	1 582,7	542,0	139,5	172,0	50,0	94,3	-	4 718,3
Hiszpania	4 035,2	1 450,9	1 235,1	1 258,2	28,2	155,0	73,9	50,6	8 287,1
Irlandia	337,4	1 616,2	194,7	-	4,9	4,4	-	33,0	2 190,6
Litwa	902,4	337,2	184,3	57,7	59,2	66,5	28,2	27,9	1 663,5
Luksemburg	30,5	60,7	7,3	-	-	0,3	-	1,8	100,6
Łotwa	554,5	255,7	153,7	25,1	8,5	43,0	-	35,1	1 075,6
Malta	68,5	14,7	7,7	2,6	-	3,9	-	-	97,3
Niderlandy	468,1	388,6	113,5	-	-	26,9	-	62,6	1 059,6
Niemcy	3 277,3	3 177,7	2 964,6	161,8	-	203,8	-	86,3	9 871,4
Polka	4 190,3	2 318,7	1 505,2	113,3	168,0	228,2	174,0	-	8 697,6
Portugalia	1 605,6	1 569,9	252,6	429,7	6,1	79,8	15,6	99,2	4 058,5
Rumunia	3 953,6	2 036,6	1 701,0	38,9	-	151,3	152,1	94,4	8 128,0
Słowacja	729,0	448,1	206,2	101,2	-	59,3	5,4	10,5	1 559,7

Państwo	Wsparcie rolnictwa		Rozwój obszarów wiejskich	Rozwój obszarów leśnych	Renty strukturalne	Pomoc Techniczna	COVID	Inne	Razem
	Programy rolnicze	Dopłaty							
	mln euro								
Słowenia	358,2	344,8	66,8	33,4	2,7	29,3	2,6	-	837,8
Szwecja	651,5	1 019,6	467,4	7,1	-	88,7	-	-	2 234,2
Węgry	1 850,5	635,3	454,1	161,2	2,4	82,3	-	244,9	3 430,7
Włochy	5 285,2	2 097,4	1 385,1	571,5	7,6	207,5	92,4	799,6	10 444,3
Wielka Brytania	1 090,9	2 919,1	606,9	336,7	-	177,8	-	64,0	5 195,4

Źródło: 2014-2020: EAFRD allocation by focus area (EU planned financing), <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020-2020-EAFRD-allocation-by-focus-area-EU-planne/>

6q2m-arif

Tabela A24. Limity środków na zobowiązania przyznane państwom członkowskim w ramach PROW na lata 2013-2020 – struktura

Państwo	Wsparcie rolnictwa		Rozwój obszarów wiejskich	Rozwój obszarów leśnych	Renty strukturalne	Pomoc Techniczna	COVID	Inne	Razem
	Programy rolnicze	Dopłaty							
Razem Unia Europejska	41,9	32,8	15,7	3,6	0,5	2,0	0,8	2,7	100,0
Austria	30,4	48,8	16,4	1,4	-	2,9	-	0,1	100,0
Belgia	61,0	23,7	11,3	0,5	-	1,3	-	2,3	100,0
Bułgaria	44,7	16,1	30,0	1,5	-	1,6	1,7	4,4	100,0
Chorwacja	51,8	16,2	17,1	3,7	-	2,1	2,0	7,2	100,0
Cypr	37,9	40,5	12,0	2,6	4,0	1,0	1,5	0,4	100,0
Czechy	33,2	55,0	8,2	2,1	0,4	0,6	-	0,4	100,0
Dania	62,9	15,0	8,9	4,3	-	3,8	-	5,1	100,0
Estonia	59,5	21,4	10,8	0,9	-	4,0	0,2	3,3	100,0
Finlandia	27,1	62,8	9,0	-	-	1,2	-	-	100,0
Francja	30,6	49,9	11,3	1,3	-	1,1	0,1	5,7	100,0
Grecja	45,3	33,5	11,5	3,0	3,6	1,1	2,0	0,0	100,0
Hiszpania	48,7	17,5	14,9	15,2	0,3	1,9	0,9	0,6	100,0
Irlandia	15,4	73,8	8,9	-	0,2	0,2	-	1,5	100,0
Litwa	54,2	20,3	11,1	3,5	3,6	4,0	1,7	1,7	100,0
Luksemburg	30,3	60,3	7,2	0,0	-	0,3	-	1,8	100,0
Łotwa	51,5	23,8	14,3	2,3	0,8	4,0	-	3,3	100,0
Malta	70,3	15,1	7,9	2,7	-	4,0	-	-	100,0
Niderlandy	44,2	36,7	10,7	-	-	2,5	-	5,9	100,0
Niemcy	33,2	32,2	30,0	1,6	-	2,1	-	0,9	100,0
Polska	48,2	26,7	17,3	1,3	1,9	2,6	2,0	-	100,0
Portugalia	39,6	38,7	6,2	10,6	0,2	2,0	0,4	2,4	100,0
Rumunia	48,6	25,1	20,9	0,5	-	1,9	1,9	1,2	100,0
Słowacja	46,7	28,7	13,2	6,5	-	3,8	0,3	0,7	100,0

Państwo	Wsparcie rolnictwa		Rozwój obszarów wiejskich	Rozwój obszarów leśnych	Renty strukturalne	Pomoc Techniczna	COVID	Inne	Razem
	Programy rolnicze	Dopłaty							
	%								
Słowenia	42,8	41,2	8,0	4,0	0,3	3,5	0,3	-	100,0
Szwecja	29,2	45,6	20,9	0,3	-	4,0	-	-	100,0
Węgry	53,9	18,5	13,2	4,7	0,1	2,4	-	7,1	100,0
Włochy	50,6	20,1	13,3	5,5	0,1	2,0	0,9	7,7	100,0
Wielka Brytania	21,0	56,2	11,7	6,5	-	3,4	-	1,2	100,0

Źródło: 2014-2020: EAFRD allocation by focus area (EU planned financing), <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020-EAFRD-allocation-by-focus-area-EU-planne/6q2m-arif>

Tabela A25. Środki na zobowiązania przyznane na programy rolnicze w ramach PROW na lata 2013–2020

Państwo	Transfer wiedzy	Usługi doradcze	Systemy jakości	Inwestycje w środki trwałe	Przywracanie potencjału produkcji rolnej	Rozwój gospodarstw	Tworzenie grup producentów	Rolnictwo ekologiczne	Dobrostan zwierząt	Razem
Razem Unia Europejska	847,7	429,6	340,0	21 971,2	756,7	6 505,0	254,6	7 666,1	1 976,0	40 746,9
Austria	57,6	13,0	66,5	453,0	-	93,6	-	398,5	113,1	1 195,3
Belgia	19,4	4,2	-	265,3	-	58,6	0,5	46,9	-	394,9
Bułgaria	20,7	16,1	-	654,3	23,5	176,6	8,4	143,7	14,2	1 057,4
Chorwacja	7,0	6,7	2,0	582,3	61,6	210,1	3,6	157,6	19,2	1 050,0
Cypr	1,1	-	0,8	33,6	-	4,0	1,6	7,4	1,7	50,2
Czechy	6,3	-	-	370,9	-	66,4	-	255,5	66,0	765,2
Dania	10,6	-	-	443,7	-	-	-	268,6	0,0	722,9
Estonia	13,5	6,8	0,9	247,8	1,7	103,4	4,8	72,2	38,9	489,9
Finlandia	44,1	17,7	-	271,3	-	133,0	-	175,9	213,4	855,5
Francja	92,5	23,4	25,7	1 982,0	8,4	786,8	0,2	813,3	-	3 732,4
Grecja	45,0	62,0	21,0	970,5	20,0	368,0	25,0	626,3	-	2 137,8
Hiszpania	70,7	37,1	43,8	2 419,5	33,7	753,4	11,0	648,4	17,6	4 035,2
Irlandia	50,8	4,4	-	226,0	-	-	-	29,7	26,5	337,4
Litwa	13,6	3,9	1,9	540,9	5,4	194,4	0,7	141,6	-	902,4
Luksemburg	-	-	-	26,4	-	2,2	-	1,8	-	30,5
Łotwa	9,1	7,1	-	349,5	3,4	52,9	0,4	132,1	-	554,5
Malta	3,3	1,9	0,6	56,8	-	5,7	-	0,2	-	68,5
Niderlandy	24,5	-	28,1	415,4	-	-	-	-	-	468,1
Niemcy	78,5	47,2	-	1 283,0	293,0	41,0	-	1 388,7	145,9	3 277,3
Polska	36,9	47,7	21,0	2 166,9	78,2	1 264,9	137,0	348,0	89,7	4 190,3
Portugalia	11,0	9,9	-	1 300,0	44,8	103,7	2,8	133,4	-	1 605,6
Rumunia	5,6	3,1	5,0	2 091,7	23,7	893,7	18,0	209,9	703,0	3 953,6
Słowacja	10,6	3,0	-	418,5	22,3	110,4	-	75,9	88,4	729,0

Państwo	Transfer wiedzy	Usługi doradcze	Systemy jakości	Inwestycje w środki trwałe	Przywracanie potencjału produkcji rolnej	Rozwój gospodarstw	Tworzenie grup producentów	Rolnictwo ekologiczne	Dobrostan zwierząt	Razem
Słowenia	5,8	4,9	2,8	175,2	-	90,9	1,8	49,6	27,3	358,2
Szwecja	69,2	26,3	-	165,8	-	39,4	-	273,2	77,6	651,5
Węgry	45,0	29,5	27,7	1 202,8	17,3	217,4	32,6	165,4	112,7	1 850,5
Włochy	95,2	53,9	92,1	2 858,2	119,7	734,6	6,3	1 102,4	220,7	5 283,2
Wielka Brytania	69,5	45,4	0,4	806,1	9,3	90,5	-	67,8	2,1	1 090,9

Źródło: 2014-2020: EAFRD allocation by focus area (EU planned financing); <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020/2014-2020-EAFRD-allocation-by-focus-area-EU-planned-6q2m-arif>

Tabela A26. Środki na zobowiązania przyznane na programy rolnicze w ramach PROW na lata 2013-2020 – struktura

Państwo	Transfer	Usługi	Systemy	Inwestycje	Przywracanie	Rozwój	Tworzenie	Rolnictwo	Dobrostan	Razem
	wiedzy	doradcze	jakości	w środki trwałe	potencjału produkcji rolnej	gospodarstw	grup producentów	ekologiczne	zwierząt	
Razem Unia Europejska	2,1	1,1	0,8	53,9	1,9	16,0	0,6	18,8	4,8	100,0
Austria	4,8	1,1	5,6	37,9	-	7,8	-	33,3	9,5	100,0
Belgia	4,9	1,1	-	67,2	-	14,8	0,1	11,9	-	100,0
Bułgaria	2,0	1,5	-	61,9	2,2	16,7	0,8	13,6	1,3	100,0
Chorwacja	0,7	0,6	0,2	55,5	5,9	20,0	0,3	15,0	1,8	100,0
Cypr	2,1	-	1,6	67,0	-	7,9	3,2	14,8	3,4	100,0
Czechy	0,8	-	-	48,5	-	8,7	-	33,4	8,6	100,0
Dania	1,5	-	-	61,4	-	-	-	37,2	-	100,0
Estonia	2,8	1,4	0,2	50,6	0,3	21,1	1,0	14,7	7,9	100,0
Finlandia	5,2	2,1	-	31,7	-	15,6	-	20,6	24,9	100,0
Francja	2,5	0,6	0,7	53,1	0,2	21,1	-	21,8	-	100,0
Grecja	2,1	2,9	1,0	45,4	0,9	17,2	1,2	29,3	-	100,0
Hiszpania	1,8	0,9	1,1	60,0	0,8	18,7	0,3	16,1	0,4	100,0
Irlandia	15,0	1,3	-	67,0	-	-	-	8,8	7,9	100,0
Litwa	1,5	0,4	0,2	59,9	0,6	21,5	0,1	15,7	-	100,0
Luksemburg	-	-	-	86,7	-	7,3	-	6,1	-	100,0
Łotwa	1,6	1,3	-	63,0	0,6	9,5	0,1	23,8	-	100,0
Malta	4,8	2,7	0,9	83,0	-	8,3	-	0,2	-	100,0
Niderlandy	5,2	-	6,0	88,8	-	-	-	-	-	100,0
Niemcy	2,4	1,4	-	39,1	8,9	1,3	-	42,4	4,5	100,0
Polska	0,9	1,1	0,5	51,7	1,9	30,2	3,3	8,3	2,1	100,0
Portugalia	0,7	0,6	-	81,0	2,8	6,5	0,2	8,3	-	100,0
Rumunia	0,1	0,1	0,1	52,9	0,6	22,6	0,5	5,3	17,8	100,0
Słowacja	1,5	0,4	-	57,4	3,1	15,1	-	10,4	12,1	100,0

%

Państwo	Transfer wiedzy	Usługi doradcze	Systemy jakości	Inwestycje w środki trwałe	Przywracanie potencjału produkcji rolnej	Rozwój gospodarstw	Tworzenie grup producentów	Rolnictwo ekologiczne	Dobrostan zwierząt	Razem
Słowenia	1,6	1,4	0,8	48,9	-	25,4	0,5	13,8	7,6	100,0
Szwecja	10,6	4,0	-	25,4	-	6,0	-	41,9	11,9	100,0
Węgry	2,4	1,6	1,5	65,0	0,9	11,7	1,8	8,9	6,1	100,0
Włochy	1,8	1,0	1,7	54,1	2,3	13,9	0,1	20,9	4,2	100,0
Wielka Brytania	6,4	4,2	-	73,9	0,9	8,3	-	6,2	0,2	100,0

Źródło: 2014-2020: EAFRD allocation by focus area (EU planned financing); <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020-EAFRD-alllocation-by-focus-area-EU-planne/>

6q2m-arif

Bibliografia

Prawo krajowe

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny, Dz.U. 2020, poz. 1740 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, Dz.U. 1982, nr 40, poz. 268 z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz.U. 2020, poz. 333.
4. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz.U. 2021, poz. 195.
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2021, poz. 1372.
6. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. 2019, poz. 1170 z późn. zm.
7. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, Dz.U. 2021, poz. 1070.
8. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 2021, poz. 1893.
9. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. 2018, poz. 1026 z późn. zm.
10. Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych, Dz.U. 2019, poz. 312.
11. Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o zbieraniu i wykorzystywaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych, Dz.U. 2021, poz. 1215.
12. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, Dz.U. 2020, poz. 1706.
13. Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, Dz.U. 2021, poz. 630.
14. Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Dz.U. 2021, poz. 854.
15. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, Dz.U. 2021, poz. 306.
16. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. 2021, poz. 1285 z późn. zm.
17. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Dz.U. 2019, poz. 477.
18. Ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, Dz.U. 2019, poz. 2188.
19. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz.U. 2020, poz. 2021.

20. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. 2021, poz. 275.
21. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. 2020, poz. 1845 z późn. zm.
22. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2019, poz. 1464 z późn. zm.
23. Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym, Dz.U. 2020, poz. 1324.
24. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. 2021, poz. 1420.
25. Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi, Dz.U. 2020, poz. 1213.
26. Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o zmianie ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego oraz ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz.U. 2018, poz. 2136.
27. Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych, Dz.U. 2021, poz. 1122.
28. Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r., o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia sprzedaży żywności przez rolników do sklepów i restauracji, Dz.U. 2018, poz. 2242.
29. Ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, Dz.U. 2021, poz. 717.
30. Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Dz.U. 2020, poz. 425.
31. Ustawa z dnia 24 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 oraz ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, Dz.U. 2020, poz. 1440.
32. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie zaliczenia gmin oraz miast do jednego z czterech okręgów podatkowych, Dz.U. 2001, nr 143, poz. 1614.
33. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. 2019, poz. 1065.
34. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 kwietnia 2004 r. w sprawie Wojskowej Inspekcji Weterynaryjnej, Dz.U. 2004, nr 89 poz. 857 z późn. zm.
35. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 sierpnia 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie grup producentów i organizacji producentów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Dz.U. 2016, poz. 1284 z późn. zm.
36. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 października 2017 r. w sprawie stawek płatności związanych do zwierząt za 2017 r., Dz.U. 2017, poz. 1886.

37. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 października 2017 r. w sprawie stawki jednolitej płatności obszarowej za 2017 r., Dz.U. 2017, poz. 1887.
38. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 października 2017 r. w sprawie stawki płatności dla młodego rolnika za 2017 r., Dz.U. 2017, poz. 1890.
39. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 października 2017 r. w sprawie stawek płatności niezwiązanej do tytoniu za 2017 r., Dz.U. 2017, poz. 1891.
40. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 października 2017 r. w sprawie stawek płatności związanych do powierzchni upraw za 2017 r., Dz.U. 2017, poz. 1893.
41. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 października 2017 r. w sprawie stawki płatności za zazielenienie za 2017 r., Dz.U. 2017, poz. 1894.
42. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 października 2017 r. w sprawie stawki płatności dodatkowej za 2017 r., Dz.U. 2017, poz. 1895.
43. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie Wojskowej Inspekcji Sanitarnej, Dz.U. 2020, poz. 432.
44. Obwieszczenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 8 kwietnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. 2019, poz. 1065, z późn. zm.
45. Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r., M.P. 2021, poz. 264.
46. Uchwała Rady Ministrów nr 233/2008 z dnia 28 października 2008 r., w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pod nazwą „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011”.
47. Uchwała Rady Ministrów nr 174/2011 z dnia 6 września 2011 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”.
48. Uchwała Rady Ministrów nr 154/2015 z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019”.
49. Uchwała Rady Ministrów nr 159/2016 z dnia 16 grudnia 2016 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019”.
50. Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do r. 2020 (z perspektywą do 2030 r.).
51. Uchwała Rady Ministrów nr 188/2017 z dnia 5 grudnia 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019”.
52. Uchwała nr 162/2018 Rady Ministrów z dnia 29 października 2018 r. w sprawie przyjęcia „Systemu zarządzania rozwojem Polski”.
53. Uchwała nr 67/2019 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 roku w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej”, M.P. 2019, poz. 794.

54. Uchwała nr 102/2019 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030”.
55. Uchwała nr 105/2019 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku”.
56. Uchwała nr 123 Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030”, M.P. 2019, poz. 1150.
57. Uchwała nr 155/2020 Rady Ministrów z dnia 27 października 2020 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030”.
58. Uchwała nr 184/2020 Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2030”.

Prawo europejskie

1. Wersja skonsolidowana Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej – Dz. Urz. UE C nr 321E z 29 grudnia 2006 r.
2. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) – Dz. Urz. UE C nr 202 z 7 czerwca 2016 r.
3. Rozporządzenie Rady nr 79/65/EWG z dnia 15 czerwca 1965 r. ustanawiające sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i prowadzonej działalności gospodarczej gospodarstw rolnych w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, Dz. Urz. WE nr 109 z 23 czerwca 1965 r.
4. Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 031 z 1 lutego 2002 r.
5. Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 139 z 30 kwietnia 2004 r.
6. Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, Dz. Urz. UE L 165 z 30 kwietnia 2004 r.
7. Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) 2092/91, Dz. Urz. UE L nr 189/1 z 20 lipca 2007 r.
8. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”), Dz. Urz. UE L 299/1 z 16 listopada 2007 r.
9. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1166/2008 z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie badań struktury gospodarstw rolnych i badania metod produkcji

- rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 571/88, Dz. Urz. UE L Nr 321 z 1 grudnia 2008 r.
10. Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, Dz. Urz. UE L nr 30 z 31 stycznia 2009 r.
 11. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1217/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i działalności gospodarczej gospodarstw rolnych we Wspólnocie Europejskiej, Dz. Urz. UE L nr 328 z 15 grudnia 2009 r.
 12. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz. Urz. UE L nr 347 z 20 grudnia 2013 r.
 13. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 834/2014 z dnia 22 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania wspólnych ram monitorowania i ewaluacji wspólnej polityki rolnej, Dz. Urz. UE L 230 z 1 sierpnia 2014 r.
 14. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1198/2014 z dnia 1 sierpnia 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1217/2009 ustanawiające sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i działalności gospodarczej gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 321 z 7 listopada 2014 r.
 15. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/220 z dnia 3 lutego 2015 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1217/2009 ustanawiającego sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i działalności gospodarczej gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 46 z 19 lutego 2015 r.
 16. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/872 z dnia 24 czerwca 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 w odniesieniu do szczególnych działań mających zapewnić nadzwyczajne tymczasowe wsparcie w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) w odpowiedzi na epidemię COVID-19, Dz. Urz. UE L 204 z 26 czerwca 2020 r.
 17. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2220 z dnia 23 grudnia 2020 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) w latach 2021 i 2022 oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do zasobów i stosowania w latach 2021 i 2022 oraz rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do zasobów i rozdziału takiego wsparcia na lata 2021 i 2022, Dz. Urz. UE L 204/1 z dnia 26 czerwca 2020 r.
 18. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz. Urz. UE L 57 z dnia 18 lutego 2021 r.

19. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE, Dz. Urz. UE L 158 z 14 czerwca 2019 r.

Statystyczne bazy danych

1. Baza danych Eurostat.
2. Bank Danych Lokalnych – Główny Urząd Statystyczny.
3. Platforma Analityczna SWAiD – dziedzinowe bazy wiedzy – Główny Urząd Statystyczny.
4. Bank Danych Makroekonomicznych – Główny Urząd Statystyczny.
5. OECD.Stat – baza danych statystycznych OECD.
6. Strateg – system monitorowania rozwoju GUS – <https://strateg.stat.gov.pl/>
7. Budżet Unii Europejskiej za lata 1979-2020, <https://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>

Opracowania statystyczne

1. *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2016 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2017.
2. *Kwartalna Informacja Statystyczna IV kwartał*, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (za lata 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2015, 2017 i 2018).
3. *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2018/2019*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019.
4. *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2020 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020.
5. *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2019*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020 (oraz 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 i 2018).
6. *Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych 2015-2017*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2019 (oraz 2012-2014 i 2009-2011).
7. *Rodzaje gmin oraz obszary miejskie i wiejskie*, dostęp online: <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/rodzaje-gmin-oraz-obszary-miejskie-i-wiejskie/> [21.04.2021].
8. *Użytkowanie gruntów i powierzchni zasiewów w 2018 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Rolnictwa, Warszawa 2019.

Raporty, analizy i sprawozdania

1. *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2020*, OECD Publishing, Paris 2020.
2. *Agriculture, forestry and fishery statistics – 2019 edition*, European Union (Eurostat), Luxembourg 2019.

3. *Agriculture, forestry and fishery statistics – 2020 edition*, European Union (Eurostat), Luxembourg 2020.
4. Jakubowska-Lorenz E. i in. (red.), *Atlas rolny 2019 – dokąd zmierza europejska wspólna polityka rolna*, Fundacja im. Heinricha Bölla w Polsce i Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2019.
5. Buckwell A., Matthews A., Baldock D, Mathijs E., *CAP: Thinking out of the Box. Further modernization of the CAP – why, what and how?*, The RISE Foundation, Brussels 2017.
6. *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej rolnictwa, obszarów wiejskich i rybactwa*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2019.
7. *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2019 rok*, Departament Podatków Dochodowych, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2021.
8. *Informacja dotycząca ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych za 2019 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2021.
9. *Informacja o sumie niezaangażowanych środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*, dostęp online: <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/informacja-o-sumie-niezaangazowanych-srodkow-funduszu-rozwoju-przewozow-autobusowych-o-charakterze-uzytecznosci-publicznej-wedlug-stanu-na-dzien-31-sierpnia-2020-r> [21.04.2021].
10. *Informacja o wynikach kontroli „Bezpieczeństwo żywności”*, Najwyższa Izba Kontroli, Łódź 2020.
11. *Informacja o wynikach kontroli „Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej”*, Najwyższa Izba Kontroli, Kielce 2019.
12. *Informacja o wynikach kontroli „Realizacja Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”*, Najwyższa Izba Kontroli, Poznań 2018.
13. *Informacja o wstępnych wynikach Powszechnego Spisu Rolnego 2020*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2021.
14. *Komunikat w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2014 (oraz 2015, 2016, 2017, 2018 i 2019)*.
15. *Krajowy Plan Odbudowy i zwiększenia odporności. Projekt*, dostęp online: gov.pl/attachment/49f6b338-d7a9-4d36-9668-2e4acb40dfca [18.03.2021].
16. *Ostateczny plan finansowy Narodowego Funduszu Zdrowia za rok 2015 (również lata 2016, 2017, 2018 i 2019)*, dostęp online: <https://www.nfz.gov.pl/bip/finanse-nfz/> [21.04.2021].
17. *Projekt Planu Strategicznego dla WPR*, dostęp online: gov.pl/attachment/e2a25e58-8e6d-435e-bb3e-b29c888128b9 [21.02.2021].
18. *Projekt Umowy partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021-2027 w Polsce*, Ministerstwo Funduszy i Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2021.
19. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2014.
20. *Research for Agri Committee – CAP Reform Post 2020 – Challenges for Agriculture: Workshop documentation*, Brussels 2016.

21. *Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego Polsce w 2018 roku*, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Warszawa 2019.
22. *Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w 2019 roku*, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Warszawa 2020.
23. *Raporty Roczne*, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju za lata 2011-2017, dostęp online: ncbr.gov.pl/o-centrum/publikacje/raporty-roczne/ [21.04.2021].
24. *Raport specjalny NBS 2018: Ewolucja mechanizmów wsparcia rolnictwa i budżet WPR na lata 2021-2027*, NBS 2018/06, Alebank.pl, dostęp online: alebank.pl/raport-specjalny-nbs-2018-ewolucja-mechanizmow-wsparcia-rolnictwa-i-budzet-wpr-na-lata-2021-2027/ [21.04.2020].
25. *Sprawozdania roczne z realizacji PROW 2014-2020*, dostęp online: www.gov.pl/web/rolnictwo/sprawozdania-roczne-z-realizacji-prow-2014-2020 [21.04.2021].
26. *Zrealizowane płatności obszarowe*, dostęp online: arimr.gov.pl/pomoc-unijna/wdrazane-programy-i-dzialania-dane-liczbowe/zrealizowane-platnosci-obszarowe.html [21.04.2021].
27. *Sprawozdania miesięczne Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o wnioskach, umowach oraz płatnościach w ramach PROW 2014-2020*, dostęp online: arimr.gov.pl/pomoc-unijna/wdrazane-programy-i-dzialania-dane-liczbowe/program-rozwoju-obszarow-wiejskich-na-lata-2014-2020.html [21.04.2021].
28. *PROW 2014-2020 – realizacja (sprawozdania miesięczne według działań)*, dostęp online: gov.pl/web/rolnictwo/sprawozdania-miesieczne-z-realizacji-prow-2014-2020 [21.04.2021].
29. *Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2019 rok*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2020.
30. *Sprawozdania z działalności*, Narodowe Centrum Nauki, sprawozdania z lat 2010-2019, dostęp online: <http://ncn.gov.pl/BIP/index.php?id=544&id2=121> [21.04.2021].
31. *Sprawozdanie z działalności UOKiK – rok 2018*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2019.
32. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2005 (również sprawozdania z lat 2008, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2018 i 2019).
33. *Stan wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020: lista umów z miejscami realizacji*, dostęp online: funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty-sprawozdania/stan-wdrazania-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020-lista-umow-z-miejscami-realizacji/ [21.04.2021].
34. *Transfery finansowe Polska – budżet UE*, Ministerstwo Finansów, dostęp online: <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska> [21.04.2021].
35. *Załącznik do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego*, dostęp online: eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_2&format=PDF [21.04.2021].

Opracowania naukowe

1. Adamowicz M., *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej i jej perspektywy na drugą dekadę XXI wieku*, [w:] D. Kopycińska (red.), *Polityka Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
2. Kowalski A., Sikorska A., Wigier M. (red.), *Analiza funkcjonowania rozwiniętych i nowoczesnych giełd towarowych na świecie, rekomendująca rozwiązania dotyczące zorganizowanego handlu w formule rynku SPOT i rynku terminowego w Polsce – raport tematyczny nr 3*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2018.
3. Bański J., *Przemiany funkcjonalno-przestrzenne terenów wiejskich – diagnoza, rekomendacje dla KPZK i dyskusja* (ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego), Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2007.
4. Bański J., Stola W., *Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce*, „Studia Obszarów Wiejskich”, nr 3, Polskie Towarzystwo Geograficzne, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2002.
5. Baryłko-Piekielna N., *Analiza sensoryczna w zapewnieniu jakości żywności*, „Przemysł Spożywczy” 1998, nr 52(12).
6. Blackburn J., Scudder G., *Supply chain strategies for perishable products: the case of fresh produce*, „Production and Operations Management” 2009, nr 18(2).
7. Chądryński M., *Wspólna Polityka Rolna w perspektywie budżetowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020 – wybrane aspekty*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2012, t. 14, z. 2.
8. Gołębiewski J., *Systemy marketingowe produktów roślinnych – aspekty organizacyjne i instytucjonalne*, [w:] J. Gołębiewski (red.), *Systemy marketingowe produktów żywnościowych – aspekty teoretyczne*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2007.
9. Gołębiewski J., *Efektywność systemów marketingowych w gospodarce żywnościowej*, „Rozprawy Naukowe i Monografie”, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2010.
10. Góral J., *Instrumenty wspierania gospodarstw rolniczych w Polsce*, „Marketing i Zarządzanie” 2016, nr 43(2).
11. Guba W., Majewski E., *Priorities for Eastern EU Agriculture from an income stabilization point of view*, [w:] E. Berg, R. Huirne, E. Majewski, M. Meuwissen (red.), *Income Stabilization in A Changing Agricultural World*, Wydawnictwo Wieś Jutra, Warszawa 2008.
12. Hadjigeorgiou A., Soteriades E.S., Philalithis A., Psaroulaki A., Tselentis Y., Gikas A., *National food safety systems in the European Union: A comparative survey*, „International Journal of Food Studies” 2013, nr 2(1).
13. Hummels D., *Calculating Tariff Equivalents for Time in Trade*, United States Agency for International Development, Washington 2007.
14. Irwin S.H., Sanders D.R., *Financialization and Structural Change in Commodity Futures Markets*, „Journal of Agricultural and Applied Economics” 2012, t. 44, nr 3.

15. *Recent developments in key commodity markets: trends and challenges*, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva 2010.
16. Jarzębowski S., Klepacki B., Łańcuchy dostaw w gospodarce żywnościowej, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2013, nr 103.
17. Karwat-Woźniak B., Chmieliński P., Sikorska A., *Gospodarstwa wysokotowarowe w strukturze społeczno-ekonomicznej rolnictwa chłopskiego rok po akcesji do Unii Europejskiej*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2006.
18. Komorowski Ł., Stanny M., *Publiczny transport zbiorowy na obszarach wiejskich – wnioski z badań*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2017, nr 19(3).
19. *Kompetencje i rola jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*, materiał na konferencję „Rola samorządu terytorialnego, rolniczego i związków rolniczych w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich – 25 lat doświadczeń” w Senacie RP, 27 maja 2015 r., Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2015.
20. Król M.A., *Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej – zagadnienia prawne*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie – Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2013, nr 10(59).
21. Misiąg W., Skica T., Rodzinka J., *Financial effectiveness and productivity of the agricultural sector in Poland*, „Financial Internet Quarterly” 2020, nr 16(4).
22. Montealegre F., Thompson S., Eales J.S., *An empirical analysis of the determinants of success of Food and Agribusiness E-Commerce Firms*, „International Food and Agribusiness Management Review” 2007, t. 10, nr 1.
23. Ołowski J., Trajer M., *Unijny system regulacji wsparcia rynków rolnych, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów wdrażanych przez Agencję Rynku Rolnego*, „Studia BAS” 2016, nr 48(4).
24. Ossowska L., Janiszewska D., *Typologia funkcjonalna obszarów wiejskich w województwie zachodniopomorskim*, „Studia KPZK” 2016, nr 167.
25. Pater R., Harasym R., Skica T., *Index of regional economic development. Some considerations and the case of Poland*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2015, nr 1(59).
26. Pawłowska-Tyszko J., Osuch D., Płonka R., *Wyniki Standardowe 2019 uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2020.
27. Parlińska M., Wielechowski M., *Założenia Wspólnej Polityki Rolnej w perspektywie finansowej 2014–2020*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego” 2016, t. 16(XXI), z. 1.
28. Poczta W., Sadowski A., Czubak W., Matyka M., Drygas M., Skórnicki H., *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 roku*, Krajowa Rada Izb Rolniczych, Warszawa 2017.
29. Popek S., Filip A., *Konsumenckie kryteria oceny jakości żywności ekologicznej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2005, nr 678.
30. Rosner A., Stanny M., *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap 1: Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich*

- w 2010 roku (wersja pełna), Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2014.
31. Salamon J., *Klasyfikacja funkcjonalna obszarów wiejskich województwa świętokrzyskiego*, „Inżynieria Rolnicza” 2007, nr 11(8).
 32. Sałata B., *Krótkie łańcuchy dostaw żywności – idea tworzenia, szanse rozwoju*, [w:] *Krótkie łańcuchy dostaw – forma rozwoju lokalnych produktów żywnościowych*, Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, Oddział w Radomiu, Radom 2019.
 33. Seremak-Bulge J., Jerzak M., *Rozwój systemu rynkowego*, [w:] J. Seremak-Bulge i in., *Ewolucja rynku zbożowego i jej wpływ na proces transmisji cen*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2006.
 34. Sikora, T., *Podstawowe uwarunkowania zapewnienia jakości żywności* [w:] D. Kołóżyn-Krajewska, T. Sikora (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem żywności. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
 35. Skała M., Szpara K., *Potencjał turystyczny województwa podkarpackiego W świetle badań ruchu turystycznego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego – Ekonomiczne Problemy Usług” 2010, nr 52 („Potencjał turystyczny. Zagadnienia przestrzenne”).
 36. Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł., *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III: Struktury Społeczno-gospodarcze, ich przestrzenne zróżnicowanie i dynamika*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2018.
 37. Stec A., *Zastosowanie metody Hellwiga do określenia atrakcyjności turystycznej gmin na przykładzie województwa podkarpackiego*, „Metody Ilościowe w Badaniach Ekonomicznych” 2015, t. 16, nr 4.
 38. Stola W., *Struktura przestrzenna i klasyfikacja funkcjonalna obszarów wiejskich Polski*, „Dokumentacja Geograficzna” 1993, z. 3.
 39. Stola W., *Regionalne zróżnicowanie struktury funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce*, [w:] J. Bański (red.), *Polska przestrzeń wiejska: procesy i perspektywy*, „Studia Obszarów Wiejskich”, t. 6, Komisja Obszarów Wiejskich, PTG, Warszawa 2004.
 40. Szczucki, C., *Pojęcie i zakres znaczeniowy cech składających się na jakość produktów mięsnych*, „Przemysł Spożywczy” 1971, nr 10, s. 23–30.
 41. Szymańska E., Bórawski P., Żuchowski I., *Łańcuchy dostaw na wybranych rynkach rolnych w Polsce*. Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2018.
 42. Tomczak F., *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2019.
 43. Walenia A., *Czynniki warunkujące konkurencyjność rolnictwa Podkarpacia w procesie integracji ze Wspólnotą Europejską*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego” 2008, nr 4(19).
 44. Wawrzyniak B.M., *Instrumenty wsparcia wspólnej polityki rolnej w perspektywie finansowej 2021–2027*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2020, nr 1.
 45. Witkowski J., *Zarządzanie łańcuchem dostaw: koncepcje, procedury, doświadczenia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.

46. Wojciechowski P., *Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce – struktura, kompetencje i zakres działań*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 1(59).
47. Zawalińska K., *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2019.
48. Zeng Y., Jia F., Wan L., Guo H., *E-commerce in agri-food sector: a systematic literature review*, „International Food and Agribusiness Management Review” 2017, nr 20.
49. Żmija D., *Dylematy dotyczące aktywnej roli państwa w obszarze rolnictwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2011, z. 863.

Inne

1. *A European Green Deal*, dostęp online: ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en [21.04.2021].
2. *Aid for Trade and Value Chains in Agrifood*, World Trade Organization / OECD, 2013.
3. Bazy Rb27s, Rb28s, RB-Pdp oraz Rb-Z (za lata 2011–2020), Ministerstwo Finansów, dostęp online: gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe [21.04.2021].
4. *Budżet UE: wspólna polityka rolna po 2020 r.*, informacja prasowa Komisji Europejskiej z dnia 1.06.2018 r., dostęp online: https://ec.europa.eu/poland/news/180601_cap_pl [21.04.2021].
5. *Typology Handbook*, Commission for The Farm Accountability Development Network, European Commission, Brussels 2016.
6. *Direct Payments – basic payment scheme*, dostęp online: ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basic-payment-scheme_en.pdf [21.04.2021].
7. *Na czym polega WPR. Płatności bezpośrednie dla rolników w latach 2015–2020*, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich – Komisja Europejska 2018, dostęp online: op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/541f0184-759e-11e7-b2f2-01aa75ed71a1 [13.11.2020].
8. *Działania powiatowego lekarza weterynarii*, Główny Inspektorat Weterynarii, dostęp online: wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/dzialania-powiatowego-lekarza-weterynarii [21.04.2021].
9. *ETO: Satelity mogą monitorować rolnictwo, ale trzeba z nich korzystać*, dostęp online: sadyogrody.pl/logistyka_i_opakowania/107/eto_satelity_moga_monitorowac_rolnictwo_ale_trzeba_z_nich_korzystac,20791.html [21.04.2021].
10. *Enabling Trade: From Farm to Fork*, World Economic Forum, Geneva 2014.
11. *Farm to Fork strategy – for a fair, health and environmentally-friendly food system*, dostęp online: ec.europa.eu/food/farm2fork_en [21.04.2021].
12. *Hazard Analysis Critical Control Point (HACCP)*, dostęp online: fda.gov/food/guidance-regulation-food-and-dietary-supplements/hazard-analysis-critical-control-point-haccp [21.04.2021].
13. *How's Life? 2020: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris 2020.
14. *Informacja o nowej delimitacji ONW*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, dostęp online: gov.pl/web/rolnictwo/delimitacja-onw-wedlug-nowych-zasad-ue [21.04.2021].

15. *Jak ubezpieczyć się dobrowolnie*, dostęp online: nfz.gov.pl/dla-pacjenta/zalatw-sprawe-krok-po-kroku/jak-ubezpieczyc-sie-dobrowolnie/ [21.04.2021].
16. *Jak WPR wpływa na zmiany w polskim rolnictwie? – Raport Specjalny*, dostęp online: farmer.pl/fakty/unia-europejska/jak-wpr-wplywa-na-zmiany-w-polskim-rolnictwie-raport-specjalny,77342.html [21.04.2021].
17. Kociakowska B., *Firmy już nie kupią owoców za bezcen. Cenę minimalną będzie ogłaszał raz w roku minister rolnictwa*, dostęp online: wspolczesna.pl/firmy-juz-nie-kupia-owocow-za-bezcen-cene-minimalna-bedzie-oglaszal-raz-w-roku-minister-rolnictwa/ar/c8-14302655 [21.04.2021].
18. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności*. COM(2017) 713 Final.
19. *Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wdroży pilotażowy program wykorzystania danych satelitarnych*, dostęp online: space24.pl/krajowy-osrodek-wsparcia-rolnictwa-wdrozy-pilotazowy-program-wykorzystania-danych-satelitarnych [21.04.2021].
20. *Krótki łańcuch dostaw i RHD jako determinanty rozwoju lokalnego rolnictwa*, Podlaski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Szepietowie, Wysokie Mazowieckie 2019.
21. Krzemiński J., *Rolnictwo w ślepych zaułku*, dostęp online: obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/rolnictwo-w-slepym-zaulku/ [21.04.2021].
22. *Legislative Train Schedule – A European Green Deal*, European Parliament, dostęp online: europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-farm-to-fork-strategy [21.04.2021].
23. Nègre F., *Drugi filar WPR: polityka rozwoju obszarów wiejskich*, „Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej” 2021, dostęp online: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/110/drugi-filar-wpr-polityka-rozwoju-obszarow-wiejskich> [20.02.2021].
24. *Nowe przepisy 2019 dotyczące sprzedaży żywności przez rolników*, dostęp online: <http://cdr112.e-kei.pl/produkty/64-nowe-przepisy-2019-dotyczace-sprzedazy-zywnosci-przez-rolnikow.html> [21.04.2021].
25. *Odpowiedź na interpelację nr 26500 Pana Posła Pawła Pudłowskiego w sprawie realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) w obszarze projektu strategicznego: Pakiet działań dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją do roku 2020*, Sejm RP, dostęp online: sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=B8FJUG [21.04.2021].
26. *Making Better Policies for Food Systems*, OECD Publishing, Paris 2021.
27. *Pakt dla obszarów wiejskich 2020 (2030): projekt z dnia 14 czerwca 2018 r.*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2018.
28. *Pierwszy filar WPR: I – Wspólna organizacja rynków produktów rolnych (WORR)*, „Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej” 2021, dostęp online: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/108/pierwszy-filar-wpr-i-wspolna-organizacja-rynkow-produktow-rolnych-worr-> [20.02.2021].
29. *Pierwszy filar wspólnej polityki rolnej (WPR): II – płatności bezpośrednie dla rolników*, „Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej” 2021, dostęp online: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_3.2.5.pdf [20.02.2021].

30. Pokora-Kalinowska M., *Aktywność organizacji rolników bliska zeru*, dostęp online: farmer.pl/prawo/przepisy-i-regulacje/aktywnosc-organizacji-rolnikow-bliska-zeru,82305.html [21.04.2021].
31. Powąłka M., *Sen4CAP – monitorowanie upraw z satelity*, dostęp online: bezpluga.pl/wiadomosci/sen4cap-monitorowanie-upraw-z-satelity,93404.html [21.04.2021].
32. Porozumienie pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym, Głównym Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska z dnia 20 stycznia 2015 r. w sprawie współdziałania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno- Spożywczych, Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego, Dz. Urz. GIOŚ poz. 2, dostęp online: http://www.gios.gov.pl/bip/zalaczniki/artykuly/Zal_nr_1_porozumienie_ws_produkcji_pierwotnej.pdf [22.02.2021].
33. Porozumienie ramowe z dnia 16 października 2018 r. zawarte pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym i Głównym Lekarzem Weterynarii o współdziałaniu i współpracy organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej i organów Inspekcji Weterynaryjnej.
34. Porozumienie ramowe z dnia 21 września 2007 r. zawarte pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym i Głównym Lekarzem Weterynarii o współdziałaniu i współpracy organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej i organów Inspekcji Weterynaryjnej.
35. *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, rezolucja nr 70/1, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r.
36. *Przewodnik po działaniu rolno-środowiskowo-klimatycznym PROW 2014-2020*, wyd. 2, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2017.
37. *Przyszłość wspólnej polityki rolnej*, Komisja Europejska, dostęp online: ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_pl [21.04.2021].
38. *Przyszłość wspólnej polityki rolnej po 2020 roku. Ministrowie osiągnęli porozumienie co do reformy WPR po roku 2020*, Rada Europejska, dostęp online: consilium.europa.eu/pl/policies/cap-future-2020/ [21.04.2021].
39. Ptak A., Denisiuk W., *Czy współpraca w grupie producenckiej się opłaca?* „Farmer” 2017, nr 1.
40. *Ramy monitorowania i ewaluacji wspólnej polityki rolnej na lata 2014–2020*, Komisja Europejska, Luksemburg 2015.
41. RASFF. *The Rapid Alert System for Food and Feed. Annual Report 2019*, European Commission, Luxembourg 2020.
42. RASFF *Food and Feed Safety Alerts*, Komisja Europejska, dostęp online: ec.europa.eu/food/safety/rasff_en [21.04.2021].
43. *Reforma instytucjonalna bezpieczeństwa żywności*, dostęp online: piorin.gov.pl/gi-aktualnosci/reforma-instytucjonalna-bezpieczenstwa-zywnosci,95.html [21.04.2021].

44. *Reforma wspólnej polityki rolnej po 2013 roku*, Rada Europejska, dostęp online: consilium.europa.eu/pl/policies/cap-reform/ [21.04.2021].
45. Różańska E., *Wspólna Polityka Rolna (WPR) na lata 2014–2020*, Wojewódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego, Poznań 2013.
46. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi, druk sejmowy nr 3698.
47. *Sentinel wpatrzony w uprawy. Nowa usługa w polskiej bazie obrazowań*, dostęp online: space24.pl/sentinel-wpatrzony-w-uprawy-nowa-usluga-w-polskiej-bazie-obrazowan [21.04.2021].
48. *Służby MSWiA zostaną objęte nadzorem Państwowej Inspekcji Sanitarnej*, dostęp online: <https://www.gov.pl/web/mswia/sluzby-mswia-zostana-objete-nadzorem-panstwowej-inspekcji-sanitarnej> [21.04.2021].
49. Ceglarek M., *Spółki wodne niby po staremu – a jednak po nowemu*, „Siewca Wielkopolski” 2018, nr 4(162).
50. Staes B., Heubuch M., *Europe must Get serious about short food supply chains* (tłum. A. Kluczka), Short food supply chains in Europe’s north, Euractiv, Bruksela 2018.
51. *EU food safety*, Tasteful Europe, dostęp online: <http://tastefuleurope.eu/en/quality-and-safety/> [21.04.2021].
52. *Tworzenie grup i organizacji producenckich*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, dostęp online: <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/tworzenie-grup-i-organizacji-producentow> [21.04.2021].
53. *W kierunku wspólnej polityki rolnej po 2020 r.*, Noty tematyczne o Unii Europejskiej – Parlament Europejski, dostęp online: europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/113/w-kierunku-wspolnej-polityki-rolnej-po-2020-r. [21.04.2021].
54. Wańkiewicz M., *Jak skorzystać na dywersyfikacji upraw?*, dostęp online: <https://agronews.com.pl/artukul/jak-skorzystac-na-dywersyfikacji-upraw/> [21.04.2021].
55. *Cele wspólnej polityki rolnej*, dostęp online: ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_pl [21.04.2021].
56. *Wsparcie spółek wodnych i gospodarstw z terenów ASF*, dostęp online: przedsiębiorcarolny.pl/index.php?switch=prawo&itemid=422 [21.04.2021].
57. Massot A., *Wspólna polityka rolna (WPR) a traktat*, Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej (2021), dostęp online: europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_3.2.1.pdf [21.04.2021].
58. *Wspólna Polityka Rolna po 2020 roku*, dostęp online: gov.pl/web/wprpo2020/cele-wpr1 [21.04.2021].
59. *Wspólna polityka rolna w skrócie*, dostęp online: ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_pl [21.04.2021].
60. *Wspólna Polityka Rolna. Pandemia Covid-19*, Rada Europejska, dostęp online: consilium.europa.eu/pl/policies/cap-introduction/ [21.04.2021].
61. *Z pola do garnka – współpraca rolników ekologicznych w skracaniu łańcucha dostaw*, Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich, dostęp online: <http://archiwum.ksow.pl/projekty-partnerow-jc-ksow/z-pola-do-garnka-wspolpraca-rolnikow-ekologicznych-w-skracaniu-lancucha-dostaw.htm> [21.04.2021].

62. *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich przez żywność wysokiej jakości z naciskiem na produkt lokalny*, dostęp online: <http://archiwum.ksow.pl/pl/projekty-partnerow-2018-r/zrownowazony-rozwoj-obszarow-wiejskich-przez-zywnosc-wysokiej-jakosci-z-naciskiem-na-produkt-lokalny.html> [21.04.2021].
63. Zygmunt I., *Europejski zielony ład w pięciu punktach*, „Zielone Wiadomości” z 30 sierpnia 2020 r., dostęp online: <https://zielonewiadomosci.pl/tematy/zielony-lad/europejski-zielony-lad-w-pieciu-punktach/> [30.08.2020].

Spis wykresów

Wykres 1. Struktura wydatków na płatności bezpośrednie według państw członkowskich i rodzajów płatności w latach 2014-2020	34
Wykres 2. Największe uruchomione działania ze środków EFFROW w państwach członkowskich w latach 2014-2020	39
Wykres 3. Wydatki na Wspólną Politykę Rolną UE w latach 1979-2020	41
Wykres 4. Wydatki na Wspólną Politykę Rolną UE w latach 1979-2020 (ceny stałe)	42
Wykres 5. Ludność Polski w latach 1946-2020 (w mln osób)	85
Wykres 6. Ubóstwo w Polsce w latach 2008-2020	94
Wykres 7. Ubóstwo skrajne według klas miejscowości zamieszkania w latach 2004-2020	95
Wykres 8. Stopa bezrobocia na wsi i w mieście w latach 2002-2020	104
Wykres 9. Produkcja globalna i wartość dodana w rolnictwie w latach 2000-2020	131
Wykres 10. Wydatki budżetu państwa na rolnictwo w latach 2010-2020	218

Spis rysunków

Rysunek 1. Obszary miejskie i wiejskie w Polsce w 2020 roku	75
Rysunek 2. Zmiany liczby mieszkańców w gminach w latach 2004-2020.....	82
Rysunek 3. Gminy finansujące transport publiczny w latach 2004 i 2019	111
Rysunek 4. Odsetek sołectw w gminie skomunikowanych transportem publicznym	112
Rysunek 5. Dochody gmin na 1 mieszkańca w 2020 r.	117
Rysunek 6. Łańcuch dostaw wieprzowiny w Polsce	176
Rysunek 7. Łańcuch dostaw mięsa drobiowego w Polsce	178
Rysunek 8. Łańcuch dostaw wołowiny	179
Rysunek 9. Łańcuch dostaw na rynku mleka	180
Rysunek 10. Łańcuch dostaw zbóż i ich przetworów	181
Rysunek 11. Typowy łańcuch dostaw żywności	182
Rysunek 12. Obszary ONW	234
Rysunek 13. Okręgi podatkowe dla podatku rolnego	246
Rysunek 14. Dochody gmin z podatku rolnego w 2020 r.	247

Spis tabel

Tabela 1. Struktura celów i działań Strategii na rzecz Zrównoważonego Rozwoju	46
Tabela 2. Potrzeby krytyczne w Planie strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej	64
Tabela 3. Powierzchnia i ludność gmin w 2020 r.	76
Tabela 4. Zmiany liczby ludności pomiędzy rokiem 2004 i 2020	81
Tabela 5. Zmiany liczby ludności w latach 2012-2020 według województw.....	83
Tabela 6. Urodzenia w latach 1955-2020.....	86
Tabela 7. Przeciętna długość trwania życia w Polsce	86
Tabela 8. Przeciętna długość trwania życia według wybranych województw w 2020 r.	87
Tabela 9. Ludność w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym w latach 1980-2020	88
Tabela 10. Struktura ludności według wieku w latach 1980-2020	88
Tabela 11. Gminy z najszybszym wzrostem liczby mieszkańców w latach 2010-2020	90
Tabela 12. Wybrane dane o budżetach gospodarstw domowych w latach 2010-2020	92
Tabela 13. Ubóstwo skrajne według grup społeczno-ekonomicznych w latach 2014-2020	94
Tabela 14. Zasoby mieszkaniowe w Polsce w latach 2004-2020.....	96
Tabela 15. Wyposażenie gospodarstw domowych w przedmioty trwałego użytkowania w latach 2004-2020	97
Tabela 16. Mieszkania wyposażone w podstawowe instalacje w latach 2004-2020	98
Tabela 17. Ludność korzystająca z sieci w latach 2004-2020.....	99
Tabela 18. Dzieci w wieku 3-5 lat objęte wychowaniem przedszkolnym w latach 2004-2019.....	99
Tabela 19. Szkoły podstawowe dla dzieci i młodzieży w latach 2004-2020	101
Tabela 20. Kultura i dostęp do kultury w latach 2004-2018	102
Tabela 21. Ambulatoryjna opieka zdrowotna w latach 2004-2018.....	103
Tabela 22. Rynek pracy w latach 2004-2019	105
Tabela 23. Mieszkańcy korzystający z instalacji kanalizacyjnej w latach 2002-2020	107

Tabela 24. Wydatki gmin w rozdziale 60004 – Lokalny transport zbiorowy	113
Tabela 25. Dochody gmin w latach 2004-2020	116
Tabela 26. Dochody gmin z udziałów w PIT i z podatków lokalnych w latach 2004-2020	117
Tabela 27. Wydatki gmin w latach 2004-2020	118
Tabela 28. Wydatki gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w latach 2004-2020	119
Tabela 29. Relacja subwencji oświatowej do wydatków gmin na oświatę i wychowanie w latach 2004-2020	120
Tabela 30. Wykorzystanie gruntów w Polsce w latach 2010-2020	124
Tabela 31. Gospodarstwa rolne w Polsce w latach 2010-2020	125
Tabela 32. Gospodarstwa rolne w Polsce w 2020 r. według powierzchni użytków rolnych i form własności	126
Tabela 33. Średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach rolnych w latach 2010-2020 według województw	127
Tabela 34. Pracujący w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie w latach 2010-2020	129
Tabela 35. Produkcja globalna i wartość dodana brutto w rolnictwie w latach 2000-2020	130
Tabela 36. Plony i zbiory podstawowych upraw w latach 2000-2020	131
Tabela 37. Produkcja globalna, zużycie pośrednie i produkcja końcowa rolnictwa w latach 2010-2020	133
Tabela 38. Wybrane dane o gospodarstwach objętych polem FADN w 2019 r.	137
Tabela 39. Struktura próby FADN w 2018 r.	140
Tabela 40. Struktura wykorzystania gruntów w 2018 r. według klas dochodów i typów gospodarstw	141
Tabela 41. Produkcja końcowa w 2018 r. według klas dochodów i typów gospodarstw	141
Tabela 42. Produkcja końcowa na 1 hektar w 2018 r. według klas dochodów i typów gospodarstw	143
Tabela 43. Produkcja końcowa na jednostkę pracy w 2018 r. według klas dochodów i typów gospodarstw	143
Tabela 44. Wartość dodana brutto w 2018 roku według klas dochodów i typów gospodarstw	144
Tabela 45. Udział salda dopłat i podatków w 2018 roku w wartości dodanej brutto według klas dochodów i typów gospodarstw	145
Tabela 46. Gospodarstwa objęte w 2018 roku próbą FADN według typów gospodarstw i powierzchni użytków rolnych	145
Tabela 47. Całkowite dochody gospodarstw rolnych z próby FADN w 2019 r.	147
Tabela 48. Całkowite dochody z 1 hektara gospodarstw rolnych z próby FADN w 2018 r.	147
Tabela 49. Saldo dotacji i podatków w gospodarstwach rolnych w 2018 r.	148
Tabela 50. Stopa opodatkowania dochodów gospodarstw objętych próbą FADN w 2018 r.	149

Tabela 51. Przeciętna powierzchnia gospodarstw według regionów FADN i typów gospodarstw	149
Tabela 52. Dochody gospodarstw według regionów FADN i typów gospodarstw w 2018 r.	150
Tabela 53. Gospodarstwa ekologiczne w Polsce w latach 2004-2020	161
Tabela 54. Gospodarstwa ekologiczne w latach 2011-2018 według powierzchni użytków rolnych	162
Tabela 55. Struktura ekologicznych użytków rolnych w Polsce w latach 2011-2018	162
Tabela 56. Inwentarz ekologiczny w latach 2015-2018	163
Tabela 57. Powierzchnia użytków rolnych i gospodarstwa rolne w państwach UE w 2017 r.	166
Tabela 58. Produkcja końcowa rolnictwa w państwach UE w 2017 r.	167
Tabela 59. Dominujące typy gospodarstw rolnych w państwach UE w 2018 r.	169
Tabela 60. Średnia produkcja końcowa gospodarstw rolnych według typów gospodarstw i państw UE w 2016 r.	170
Tabela 61. Bariery w łańcuchu dostaw w rolnictwie	185
Tabela 62. Charakterystyka produktu rolnego a podatność na bariery w łańcuchu dostaw	186
Tabela 63. Proces redukcji barier w łańcuchu dostaw	188
Tabela 64. Kompetencje inspekcji w zakresie monitorowania i kontroli jakości żywności	206
Tabela 65. Publiczne wydatki na wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w latach 2010-2020	211
Tabela 66. Wydatki budżetu państwa na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich w latach 2010-2020	212
Tabela 67. Ubezpieczeni w KRUS, emeryci i renciści rolni w latach 2010-2020	214
Tabela 68. Finanse państwowych funduszy celowych KRUS w latach 2010-2020	215
Tabela 69. Porównanie systemów emerytalnych w latach 2010-2020	217
Tabela 70. Wybrane pozycje planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w latach 2010-2020	220
Tabela 71. Wydatki na funkcjonowanie pozostałych jednostek obsługi rolnictwa w latach 2010-2020	221
Tabela 72. Przeliczniki sztuk zwierząt gospodarskich przy wyliczaniu zwrotu akcyzy zawartej w cenie oleju napędowego	222
Tabela 73. Transfery między Polską i budżetem UE w latach 2004-2020	225
Tabela 74. Transfery między Polską i budżetem UE w latach 2004-2020 (wskaźniki)	226
Tabela 75. Dopłaty bezpośrednie w latach 2014-2020 według województw	228
Tabela 76. Stawki i struktura płatności bezpośrednich w 2020 r.	229

Tabela 77. Wydatki PROW według działań w latach 2014-2021 (stan na 31 marca 2021 r.)	231
Tabela 78. Wykorzystanie środków PROW (stan na 31 marca 2021 r.)	235
Tabela 79. Schemat podziału PROW na obszary	236
Tabela 80. Wykorzystanie środków PROW według obszarów (stan na 31 marca 2021 r.)	237
Tabela 81. Wydatki PROW 2014-2020 według województw (stan na 31 marca 2021 r.)	238
Tabela 82. Przykłady działań z zakresu rolnictwa finansowanych w latach 2014-2020 z funduszy strukturalnych	239
Tabela 83. Wydatki NCBR w 2018 roku na rzecz instytucji prowadzących działalność naukowo-badawczą związaną z rolnictwem	241
Tabela 84. Dochody gmin z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych w latach 2010-2020	243
Tabela 85. Dochody gmin z podatku rolnego w latach 2016-2020	246
Tabela 86. Stawki podatku rolnego i podatku od nieruchomości w latach 2017-2021	248
Tabela 87. Przychody NFZ w latach 2015-2020	250
Tabela 88. Wyniki symulacji przychodów z dopłat i obciążeń fiskalnych	253

Tabele w Aneksie statystycznym

Tabela A1. Dochody gmin według województw, typu i położenia gminy	265
Tabela A2. Wydatki sektora finansów publicznych na rolnictwo	271
Tabela A3. Wydatki sektora finansów publicznych na rolnictwo – bez transferów wewnątrz sektora	272
Tabela A4. Wydatki sektora finansów publicznych na wsparcie systemu ubezpieczeń społecznych rolników	273
Tabela A5. Wydatki na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich finansowane środkami UE w latach 2014-2021	274
Tabela A6. Wydatki na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich finansowane środkami UE w latach 2014-2021 – wskaźniki	275
Tabela A7. Wydatki na dopłaty dla rolników i rozwój obszarów wiejskich finansowane środkami UE w latach 2014-2021 – wskaźniki	276
Tabela A8. Wybrane charakterystyki gospodarstw typu „Uprawy polowe” w polskiej próbie FADN	277
Tabela A9. Wybrane charakterystyki gospodarstw typu „Uprawy ogrodnicze” w polskiej próbie FADN	278
Tabela A10. Wybrane charakterystyki gospodarstw typu „Uprawy trwałe” w polskiej próbie FADN	279
Tabela A11. Wybrane charakterystyki gospodarstw typu „Hodowla krów mlecznych” w polskiej próbie FADN	280
Tabela A12. Wybrane charakterystyki gospodarstw typu „Hodowla zwierząt trawożernych” w polskiej próbie FADN	281
Tabela A13. Wybrane charakterystyki gospodarstw typu „Hodowla trzody chlewnej i drobiu” w polskiej próbie FADN	282
Tabela A14. Wybrane charakterystyki gospodarstw typu „Produkcja mieszana” w polskiej próbie FADN	283
Tabela A15. Budżet UE w latach 2007-2013	284
Tabela A16. Polska w budżecie UE w latach 2007-2013	285
Tabela A17. Budżet UE w latach 2014-2019	286
Tabela A18. Polska w budżecie UE w latach 2014-2020	287
Tabela A19. Wstępny podział limitu wydatków przeznaczonych na wspólną politykę rolną w wieloletnich ramach finansowych 2021-2027	288
Tabela A20. Wstępny podział limitu wydatków przeznaczonych na dopłaty bezpośrednie w wieloletnich ramach finansowych 2021-2027	290

Tabela A21. Wstępny podział limitu wydatków na rozwój obszarów wiejskich w wieloletnich ramach finansowych 2021-2027	292
Tabela A22. Ustalone przez państwa członkowskie wymagania warunkujące otrzymanie dopłat bezpośrednich	294
Tabela A23. Limity środków na zobowiązania przyznane państwom członkowskim w ramach PROW na lata 2013-2020	296
Tabela A24. Limity środków na zobowiązania przyznane państwom członkowskim w ramach PROW na lata 2013-2020 – struktura	298
Tabela A25. Środki na zobowiązania przyznane na programy rolnicze w ramach PROW na lata 2013-2020	300
Tabela A26. Środki na zobowiązania przyznane na programy rolnicze w ramach PROW na lata 2013-2020 – struktura	302

Autorzy publikacji podjęli bardzo ważny temat, który powinien być doceniany z punktu widzenia dążenia do osiągnięcia odpowiedniego poziomu rozwoju zrównoważonego. Tematyka publikacji wzbudza uznanie zarówno z punktu widzenia gospodarczego, jak również z uwagi na wysoką użyteczność społeczną. Uwzględnia ona fundamentalne problemy wyboru ekonomiczno-społecznego polskiego rolnictwa, a także szeroko rozumianą problematykę funkcjonowania i rozwoju obszarów wiejskich.

Autorzy publikacji podejmują trud przeprowadzenia bardzo szerokiego zakresu tematycznego analiz dotyczących publicznego wsparcia rolnictwa oraz społeczno-gospodarczych aspektów rozwoju obszarów wiejskich. Jest to temat, który z jednej strony wymaga wielkiej dojrzałości w postrzeganiu integracji działań na rzecz wybranego działu gospodarki, a z drugiej określania uwarunkowań i możliwości rozwoju funkcjonalno-przestrzennego polskiej wsi.

Autorzy mierzą się z tym problemem w recenzowanej monografii skutecznie.

Autorzy stawiają bardzo ważne pytania dotyczące konkurencyjności i wydajności polskiego rolnictwa, znaczenia pomocy publicznej dla jego obsługi i poprawy warunków życia na wsi, a także skuteczności i efektywności wspierania rozwoju rynków rolnych i procesu obrotu artykułami rolno-spożywczymi przez państwo oraz organizacje samorządowe rolników. Podejmują także problematykę dostarczania konsumentom zdrowej, dobrej jakościowo żywności i zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego Polski.

Niewątpliwym atutem publikacji jest szerokie ujęcie problematyki funkcjonowania polskiej wsi, obejmujące zarówno problematykę produkcji rolnej, jak i funkcjonowania i rozwoju obszarów wiejskich. Można je określić jako nurt interdyscyplinarnego, wielowymiarowego ujęcia badanych zjawisk.

Silną stroną analiz jest podejście Autorów uwypuklające w wielu płaszczyznach badań efektywność ekonomiczną, tak w odniesieniu do samej produkcji rolnej, jak i szeroko rozumianego wydatkowania środków publicznych na wspieranie rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich. Przedmiotem badań są także społeczne problemy funkcjonowania polskiej wsi.

Atutem pracy są obszerne badania empiryczne, satysfakcjonujące zarówno w ujęciu przestrzennym jak i czasowym, obejmujące różne przekroje badawcze uwzględniające kluczowe aspekty polskiego rolnictwa i funkcjonowania obszarów wiejskich.

dr hab. Jacek Sierak, prof. SGH, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie



WYŻSZA SZKOŁA
INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA
z siedzibą w Rzeszowie

ISBN 978-83-8209-175-5



9 788382 091755 >