

Wojciech Misiąg
Miroslawa Braja
Jan Misiąg
Karolina Palimąka
Jacek Rodzinka
Tomasz Skica

Zintegrowany system wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich



Zintegrowany system wsparcia rolnictwa
i rozwoju obszarów wiejskich

Wojciech Misiąg
Miroslawa Braja
Jan Misiąg
Karolina Palimąka
Jacek Rodzinka
Tomasz Skica

Zintegrowany system wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich



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

Rzeszów 2023

Wojciech Misiąg, Mirosława Braja, Jan Misiąg, Karolina Palimąka,
Jacek Rodzinka, Tomasz Skica
Zintegrowany system wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich

Recenzent
prof. dr hab. Jerzy Hausner

Redakcja techniczna i fotografia na okładce
Dariusz Kobyłański

Copyright © 2023 Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Wszelkie prawa zastrzeżone. All right reserved.
Powielanie całości lub fragmentów w jakiegokolwiek formie bez zgody wydawcy zabronione.

Publikacja dofinansowana ze środków budżetu państwa w ramach programu
Ministra Edukacji i Nauki pod nazwą „Nauka dla Społeczeństwa”
Nr projektu Nds/536603/2021/2021
Kwota dofinansowania 217 250 zł, całkowita wartość projektu 217 250 zł

Tytuł projektu:
Koncepcja zintegrowanego systemu wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich



Kierownik projektu: Wojciech Misiąg



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

Wydawca
Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie
(WSIiZ w Rzeszowie)
ul. Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów
tel. 17 866 11 11, fax: 17 866 12 22
e-mail: wsiz@wsiz.edu.pl, www.wsiz.edu.pl
Unikatowy Identyfikator Wydawnictwa: 76600

Wydanie I
Rzeszów 2023

ISBN 978-83-66551-19-0

Opracowanie graficzne, skład, łamanie, projekt okładki
S-CAN Wydawnictwo s.c.

SPIS TREŚCI

Wstęp	11
-------------	----

CZĘŚĆ I. WPROWADZENIE

1. Metodologia	17
1.1. Zakres terytorialny obszarów wiejskich	17
1.2. Zakres rzeczowy wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich	25
1.3. Gospodarstwo rodzinne	27
1.4. Źródła danych	29
2. Rolnictwo i wieś w Polsce w świetle najnowszych danych	31
2.1. Infrastruktura i usługi publiczne	32
2.2. Rolnictwo	33
2.3. Środki europejskie	35
3. Finansowe możliwości wspierania rozwoju wsi i rolnictwa	37
3.1. Sytuacja makroekonomiczna	38
3.1.1. Produkcja	39
3.1.2. Rynek pracy	41
3.1.3. Ceny, kursy walutowe, stopy procentowe	42
3.1.4. Bilans płatniczy	45
3.2. Finanse państwa	45
3.2.1. Budżet państwa	46
3.2.2. Budżet środków europejskich	50
3.2.3. Budżety jednostek samorządu terytorialnego	51
3.2.4. Fundusze celowe	54
3.2.5. Poręczenia i gwarancje	55
3.2.6. Zadłużenie sektora finansów publicznych	57
3.3. Jawność i przejrzystość finansów publicznych	59
3.3.1. Zarządzanie polityką rozwoju	59
3.3.2. Zmiany w ustawie o finansach publicznych	60
3.3.3. Dostęp do informacji publicznej	61
3.4. Wnioski	62

4. Docelowy model wsi i rolnictwa.....	63
4.1. Zróżnicowany i oparty na współpracy sektor żywnościowy.....	65
4.2. Wysoka jakość żywności	66
4.3. Świadomi konsumenci	67
4.4. Efektywne wykorzystanie zasobów i ochrona środowiska	68
4.5. Dobrze funkcjonujące rynki rolne	69
4.6. Zaangażowane samorządy i jakość życia na obszarach wiejskich	70
4.7. Schemat systemu wsparcia	72

CZĘŚĆ II. INSTRUMENTY WSPARCIA

5. Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich – środki krajowe	77
5.1. Cele wsparcia	77
5.2. Słabości i wady obecnego systemu	79
5.2.1. Rolnictwo w strategiach rozwoju	79
5.2.2. Dostępność komunikacyjna wsi	81
5.2.3. Jawność i przejrzystość danych o wykorzystaniu publicznego wsparcia rolnictwa	83
5.2.4. Łańcuchy dostaw produktów rolnych i żywności	85
5.2.5. Współpraca gospodarstw towarowych	85
5.2.6. Podmiotowy zakres wsparcia rolnictwa	87
5.2.7. Podatek rolny.....	88
5.2.8. Rachunkowość i sprawozdawczość rolników i producentów żywności.....	89
5.3. Dobre praktyki	91
5.4. Rekomendacje	94
5.4.1. Wykluczenie gospodarstw „nietowarowych” z systemu wsparcia rolnictwa	94
5.4.2. Koordynacja strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.....	94
5.4.3. Jawność i przejrzystość publicznego wsparcia rolnictwa	95
5.4.4. Promocja i wzmocnienie roli spółdzielni rolniczych	96
5.4.5. Obowiązkowa rachunkowość i sprawozdawczość producentów żywności	97
5.4.6. Zmiana mechanizmu dopłat do paliwa rolniczego	98
5.4.7. Klasyfikacja gruntów na potrzeby wymiaru podatku rolnego.....	98
5.4.8. Skuteczność działania Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych	98
6. Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich – środki UE.....	100
6.1. Cele wsparcia	102
6.2. Słabości i wady obecnego systemu	104

6.3. Dobre praktyki	108
6.3.1. Zasady przyznawania środków beneficjentom	108
6.3.2. Konsolidacja gospodarstw o stosunkowo niewielkim areale	109
6.3.3. Ekoschematy	109
6.4. Rekomendacje	110
6.4.1. Kierowanie pomocy dla rolnictwa do grup o największym potencjale rozwojowym	110
6.4.2. Kryteria oceny wniosków o środki z programów UE	111
6.4.3. Wprowadzanie zachęt dla stosowania zrównoważonych praktyk agrotechnicznych	112
6.4.4. Szkolenia osób odchodzących z rolnictwa	112
6.4.5. Wsparcie rozwoju kompetencji niezbędnych do pracy w rolnictwie	113
7. Jakość artykułów rolnych i żywności	115
7.1. Cele wsparcia	115
7.2. Słabości i wady obecnego systemu	119
7.3. Dobre praktyki	123
7.3.1. Ujęcie definicyjne żywności prozdrowotnej	123
7.3.2. Wykrywanie nielegalnej produkcji żywności	124
7.3.3. Certyfikacja produktów rolnych	125
7.3.4. Gromadzenie, monitorowanie i zarządzanie danymi o produkcji żywności	125
7.3.5. Elektroniczna dokumentacja leczenia zwierząt	127
7.4. Rekomendacje	128
7.4.1. Definicje żywności prozdrowotnej i jakości żywności prozdrowotnej	128
7.4.2. Mechanizm ujawniania nielegalnej produkcji zwierzęcej	132
7.4.3. Stworzenie warunków dla szerszej certyfikacji produktów rolnych	133
7.4.4. Identyfikowalność żywności na wszystkich etapach produkcji.....	135
7.4.5. Prawna kwalifikacja skutków antybiotykoterapii w produkcji zwierzęcej	136
8. Ochrona środowiska	139
8.1. Cele wsparcia	141
8.2. Słabości i wady obecnego systemu	142
8.3. Dobre praktyki	145
8.4. Rekomendacje	148
8.4.1. Zmniejszenie wykorzystania nawozów sztucznych i środków ochrony roślin	148

8.4.2. Wspieranie małych gospodarstw związanych z chowem lub hodowlą zwierząt	157
8.4.3. Inwestycje w rolnictwo precyzyjne i technologie cyfrowe w rolnictwie	161
8.4.4. Lepsze wykorzystanie dostępnych gruntów rolnych i koncentracja produkcji rolnej	163
8.4.5. Wprowadzenie pojęcia „zielonej infrastruktury”	167
9. Rynki rolne	170
9.1. Cele wsparcia	170
9.2. Słabości i wady obecnego systemu	172
9.3. Dobre praktyki	178
9.3.1. Crowdfarming.com	178
9.3.2. Sklepy z produktami od lokalnych rolników	178
9.3.3. Village to Your Home	178
9.3.4. Serwis informacyjny dla rolników z Hesji	179
9.4. Rekomendacje	179
9.4.1. Wzmacnianie powiązań pionowych w łańcuchu żywnościowym	180
9.4.2. Rozwój i promocja obrotu giełdowego wystandaryzowanymi produktami rolnymi	181
9.4.3. Zwiększanie przejrzystości rynku w ujęciu ponadregionalnym	181
9.4.4. Lokalne rynki zbytu	182
9.4.5. Lokalne powiązania producentów rolnych, przetwórców i innych przedsiębiorców	183
9.4.6. Obowiązek informowania o pochodzeniu surowców	183
9.4.7. Integrowanie producentów rolnych	184
9.4.8. Wsparcie podmiotów opracowujących innowacje dla sektora rolnego	185
10. Organizacja administracji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich	186
10.1. Cele wsparcia	186
10.2. Słabości i wady obecnego systemu	187
10.3. Dobre praktyki	189
10.3.1. Konsolidacja systemu urzędowej kontroli żywności	189
10.3.2. Dostęp do informacji	191
10.4. Rekomendacje	192
10.4.1. Wdrożenie modelu otoczenia instytucjonalnego wsparcia rolnictwa	192
10.4.2. Konsolidacja systemu urzędowej kontroli jakości żywności	196
10.4.3. Wdrożenie nowego systemu informacji o pomocy dla sektora rolniczego	198

11. Finanse jednostek samorządu terytorialnego	199
11.1. Cele wsparcia	199
11.2. Słabości i wady obecnego systemu	200
11.3. Dobre praktyki	201
11.3.1. Zadania zlecone samorządom	202
11.3.2. Systemy wyrównawcze	203
11.3.3. Finansowanie wynagrodzeń nauczycieli	207
11.4. Rekomendacje	209
11.4.1. Centralne finansowanie płac nauczycieli	209
11.4.2. Uproszczenie wewnętrznej struktury subwencji ogólnej	210
11.4.3. Nowa subwencja wyrównawcza	211
11.4.4. Ograniczenie zakresu zadań zleconych na mocy ustaw	214
11.4.5. Zróżnicowanie udziałów w PIT	216
11.4.6. Zniesienie quasi-funduszy w budżetach JST	218
11.4.7. Zmiana konstrukcji norm ostrożnościowych wiążących JST	219
11.4.8. Rekompensata skutków niedoszacowania udziałów JST we wpływach z PIT	222
11.4.9. Udziały JST w przychodach Funduszu Pracy i PFRON	224
11.4.10. Selekcja celów dotacji inwestycyjnych dla JST	225
11.4.11. Nowy algorytm podziału środków Narodowego Funduszu Zdrowia	226

CZĘŚĆ III. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

12. Działania promocyjne	229
12.1. Budowanie świadomego społeczeństwa	229
12.2. Poprawa konkurencyjności rolnictwa	230
12.3. Rekomendacje	231
12.3.1. Promocja rolniczego handlu detalicznego (RHD)	231
12.3.2. Promocja wiedzy o wpływie jakości żywności i zachowań żywieniowych na stan zdrowia	232
12.3.3. Promocja tworzenia spółdzielni produkcyjnych i spółek	232
12.3.4. Promocja produktów ekologicznych	232
12.3.5. Promowanie rolnictwa jako branży odgrywającej zasadniczą rolę w walce ze zmianami klimatu	233
12.3.6. Promocja transformacji w kierunku rolnictwa w obiegu zamkniętym	233
12.3.7. Dywersyfikacja oferty rynkowej lokalnych gospodarstw rolnych	234
12.3.8. Edukacja konsumentka	234

12.3.9. Promocja inwestycji w rolnictwo precyzyjne i w technologie cyfrowe w rolnictwie	234
13. Wnioski	236

ANEKSY

Aneks 1. Zestawienie rekomendacji	241
Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich – środki krajowe	241
Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich – środki UE	243
Jakość artykułów rolnych i żywności	244
Ochrona środowiska	244
Rynki rolne	245
Organizacja administracji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich	247
Finanse jednostek samorządu terytorialnego	247
Działania promocyjne	249
Aneks 2. Wieloletnie ramy finansowe UE i ramy finansowe Programu Odbudowy i Wzmocnienia Odporności na lata 2023–2030	196
Aneks 3. Podział środków budżetu UE oraz ram finansowych Programu Odbudowy i Wzmocnienia Odporności na lata 2023–2030	198
Aneks 4. Gminy zaliczane do obszarów podmiejskich	256
Aneks 5. Gminy turystyczne i uzdrowiskowe	260

Bibliografia	261
---------------------------	------------

Wykazy tabel, wykresów i rysunków	274
---	-----

*Można zarazem dbać o klimat, mieć
zdrową żywność i nie umrzeć z głodu¹*

Tadeusz Pomianek

WSTĘP

Czy rzeczywiście można? Oczywiście – tak, ale „nic się samo nie zrobi”. Polskie rolnictwo i polska wieś stoją przed poważnymi wyzwaniami. Zła struktura agrarna, zdominowana przez małe i nieefektywne gospodarstwa, stosowane w rolnictwie metody produkcji, których w obliczu nadciągającego kryzysu klimatycznego nie można już akceptować, wreszcie niedoinwestowane – a przez to niezbyt atrakcyjne jako miejsce zamieszkania i pracy – obszary wiejskie: to wszystko wymaga dziś zasadniczych zmian. Ich powodzenie zależy przede wszystkim od podejścia wszystkich obywateli – ich świadomości ekologicznej, zrozumienia potrzeby zmian nawyków żywieniowych, a także od zdolności dostosowawczych samych rolników. Koszty zadań niezbędnych do rozwiązania wskazanych powyżej problemów są jednak tak duże, że konieczna jest znacząca i rozsądnie zaprojektowana pomoc państwa. Tej właśnie kwestii poświęcona jest ta książka.

Prace nad systemem wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich zostały podjęte w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie na początku 2020 r. Wyniki pierwszego etapu tych prac zostały udokumentowane w raporcie² z końca 2020 r., a następnie, w rozszerzonej wersji, w książce wydanej na początku roku 2022³. Prezentowane poniżej opracowanie może być uznane za pogłębienie i rozszerzenie ustaleń zawartych w publikacji z 2022 roku, chociaż charakter obu opracowań jest wyraźnie różny. O ile bowiem w pierwszym etapie koncentrowaliśmy się na budowie rzetelnej diagnozy stanu polskiej wsi i rolnictwa oraz analizie

¹ Pomianek T. (2022), *Cywilizacja samobójców*, Rzeczpospolita, 29 lipca 2022, nr 175 (12330), s. A10.

² Misiąg J., Misiąg W., Palimąka K., Rodzinka J., Skica T. (2020), *Mechanizmy wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz rolnictwa ekologicznego w Polsce*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów.

³ Misiąg J., Misiąg W., Palimąka K., Rodzinka J., Skica T. (2022), *Publiczne wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w świetle celów Wspólnej Polityki Rolnej UE i polskiej polityki rozwoju*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Oficyna Wydawnicza ASPRA.

przyczyn słabości obserwowanych w tym obszarze, to w obecnym opracowaniu punkt ciężkości został przesunięty na sformułowanie szczegółowych rekomendacji, których wdrożenie przybliżyłoby nas do osiągnięcia docelowego stanu – wizji efektywnego rolnictwa, działającego zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju i neutralnego dla środowiska oraz wizji obszarów wiejskich jako dobrego miejsca zamieszkania i pracy. Silniej niż poprzednio została też wyeksponowana i uzasadniona potrzeba kompleksowego podejścia do spraw rolnictwa, obszarów wiejskich i ochrony środowiska. Proponując konkretne rozwiązania legislacyjne i organizacyjne dzięki którym wsparcie rolnictwa i rozwoju wsi byłoby bardziej efektywnym narzędziem osiągnięcia strategicznych celów zrównoważonego wzrostu, więcej uwagi poświęciliśmy też konieczności intensyfikacji działań promocyjnych w takich dziedzinach jak świadomość ekologiczna czy wpływ jakości żywności na zdrowie. W naszym przekonaniu działania te stanowią niezbędne uzupełnienie „twardych” regulacji.

Książka składa się z trzech zasadniczych części. Pierwsza, zatytułowana „Wprowadzenie” zawiera:

- omówienie metodologicznych podstaw opisywanych dalej badań,
- krótkie ujęcie aktualnego stanu rolnictwa i obszarów wiejskich, w wielu punktach istotnie różniące się – zarówno ze względu na istotne zmiany sytuacji politycznej i społeczno-gospodarczej, jak i dzięki uzyskaniu dostępu do nowych danych, pochodzących w szczególności z opublikowanych już wstępnych wyników Powszechnego Spisu Rolnego oraz z unijnych materiałów precyzujących sposób podziału środków budżetu UE i środków finansujących program „pocovidowej” odbudowy i wzmocnienia odporności – od diagnozy zaprezentowanej przed rokiem,
- sformułowanie założeń docelowego modelu (wizji) rolnictwa i obszarów wiejskich, będącego podstawą dla sporządzenia i uzasadnienia wykazu najważniejszych rekomendacji prowadzących do zakładanych celów.

W części drugiej („Instrumenty wsparcia”) zamieszczono omówienie wszystkich rekomendacji. Część ta składa się siedmiu rozdziałów odpowiadających siedmiu zagadnieniom:

- ogólnym zasadom wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich środkami krajowymi,
- wykorzystaniu środków Unii Europejskiej,
- jakości artykułów rolnych i żywności,
- ochronie środowiska,
- rynek rolnym,
- organizacji administracji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich,
- finansom jednostek samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem finansów jednostek samorządu terytorialnego z obszarów wiejskich.

Oprócz rekomendacji i ich uzasadnienia każdy z siedmiu rozdziałów drugiej części zawiera krótkie omówienie celów wsparcia, słabości i luk obecnego systemu wsparcia, a także przykłady dobrych praktyk – głównie stosowanych w innych państwach rozwiązań służących realizacji deklarowanych celów wsparcia.

Ostatnia, trzecia część książki („Podsumowanie i wnioski”) zawiera omówienie działań promocyjnych uzupełniających opisane wcześniej rekomendacje i warunkujących ich skuteczność, a także podsumowanie całości pracy i wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz. Całość uzupełniają zamieszczone na końcu pracy aneksy oraz wykazy (literatury, tabel i rysunków).

Rekomendacji przedstawionych w drugiej części książki nie należy uważać za propozycję całościowego rozwiązania zasadniczych problemów wsi i rolnictwa, ani – tym bardziej – za projekt rozwiązania (choćby na szczeblu krajowym) najważniejszych wyzwań stojących obecnie przed światem, a więc przede wszystkim powstrzymania degradacji środowiska, złagodzenia występujący w świecie napięć, wreszcie – przewyżczenia narastających problemów biedniejszej części świata. Na tym etapie prac zamierzenia autorów były znacznie skromniejsze – wskazanie działań, jakie podjąć należy tu i teraz, by wykorzystując w sposób możliwie efektywny środki publiczne zrealizować trzy zasadnicze cele publicznego wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, za które uznaliśmy:

- **zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego przez wzrost krajowej produkcji rolnictwa i przemysłu spożywczego, wyższą jakość produkowanej żywności oraz sprawny system przetwórstwa i dystrybucji,**
- **poprawę jakości życia na wsi, osiągniętą dzięki rozwojowi infrastruktury technicznej i społecznej terenów wiejskich, tworzeniu nowych miejsc pracy poza rolnictwem i wzmocnieniu samorządu terytorialnego na obszarach wiejskich,**
- **zdrowe środowisko, wymagające z jednej strony preferencji dla inwestycji służących ochronie środowiska, z drugiej zaś – zwiększenia wymagań proekologicznych wobec i beneficjentów pomocy publicznej służącej rozwojowi obszarów wiejskich.**

Pamiętać przy tym należy, że rozwiązanie wskazanych powyżej problemów globalnych zależy nie tylko od finansowych nakładów na przedsięwzięcia niezbędne dla uniknięcia bezwładnego i bezwolnego osuwania się w kierunku ekologicznej, politycznej i społecznej klęski, ale również, a być może nawet przede wszystkim, od zmian w świadomości i uznaniu, zarówno przez ogół obywateli, jak i przez rządzących, konieczności zmian utrwalonego od wielu lat stylu życia. Nie można też pominąć faktu, iż skuteczne przeciwstawienie się istniejącym problemom wymaga solidarnego działania wszystkich społeczności. Widać to wyraźnie na przykład w kwestii konieczności szybkiego ograniczenia zagrażającej klimatowi Ziemi emisji gazów cieplarnianych. Fakt, iż za ponad połowę tej emisji

odpowiadają tylko cztery państwa wyraźnie wskazuje na konieczność solidarnego działania, a jednocześnie pokazuje jak trudne może być przekonanie społeczności mniejszych państw do ponoszenia kosztów walki z globalnymi kryzysami.

Przedstawione w tej książce oceny i propozycje powinny więc być traktowane jako punkt wyjścia do znacznie szerszych, interdyscyplinarnych badań zmierzających do sformułowania i uzasadnienia bardziej kompleksowego programu przeciwdziałania zagrożeniom dalszej egzystencji społeczności świata i tworzenia podstaw dalszego, zrównoważonego rozwoju. Badania te wymagać będą szerszego, interdyscyplinarnego podejścia i wyjścia poza zakres problemów związanych mniej lub bardziej ściśle z kwestiami finansowania polityki rozwoju. Jeśli przedstawione dalej wyniki naszych badań i analiz spełnią rolę zachęty do podjęcia takich badań, a jednocześnie zostaną wykorzystane do zwiększenia efektywności wykorzystania znaczących środków, jakie corocznie przeznaczamy na wsparcie rolnictwa i obszarów wiejskich, autorzy będą mogli uznać, że ich praca przyniosła przewidywane efekty.

Zdajemy sobie przy tym sprawę z faktu, iż znaczna część sformułowanych przez nas rekomendacji będzie uznana za trudne lub wręcz – z powodu tak zwanego braku politycznej woli – za niemożliwe do wdrożenia. Jesteśmy jednak przekonani o pilnej konieczności ich wdrażania. Poszukiwanie już teraz politycznej woli zmian jest na pewno lepsze od wymuszonych decyzji, jakie przy biernej postawie dziś podejmować będzie trzeba już za kilka lat.

Zauważyć też należy, że wobec narastających problemów finansowych Polski, których przejawami są w szczególności wysoka inflacja, szybko rosnące zadłużenie i brak jasnych perspektyw w kwestii dostępu do środków unijnych, racjonalizacja wydatków na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich ma istotne znaczenie dla możliwości finansowania innych ważnych dziedzin działalności publicznej, takich jak ochrona zdrowia, nauka i edukacja.

Autorzy winni są podziękowania:

- recenzentowi – Panu profesorowi Jerzemu Hausnerowi,
- Panu profesorowi Tadeuszowi Pomiankowi,

którzy po wnikliwym przeczytaniu całości pracy przekazali nam istotne sugestie co do treści i redakcji tekstu. W miarę możliwości staraliśmy się je uwzględnić, przyjmując jednocześnie odpowiedzialność za wszelkie niedoskonałości ostatecznego tekstu.

Wskazane w przypisach odwołania do aktów prawnych zostały ostatecznie zaktualizowane w dniu 15 listopada 2022 r. Za podstawę przyjęte zostały teksty krajowych aktów prawnych dostępne w Internetowym Systemie Aktów Prawnych na stronie internetowej Sejmu RP oraz teksty aktów prawa europejskiego opublikowane na oficjalnej stronie internetowej Unii Europejskiej w Bazie aktów praw-

nych Unii Europejskiej Eur-Lex. W tym samym dniu została sprawdzona dostępność linków w odsyłaczach bibliograficznych.

Używane w tabelach znaki umowne oznaczają, zgodnie ze standardami stosowanymi przez Główny Urząd Statystyczny:

- znak „-” - zjawisko nie występuje,
- znak „x” - wypełnienia pola tabeli niecelowe,
- znak „.” - brak danych,
- znak „0” - wartość mniejsza od możliwej do pokazania w tabeli przy przyjętej dokładności.

Część I. Wprowadzenie

1. METODOLOGIA

Próba konstrukcji systemu wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich wymaga w pierwszej kolejności określenia zakresu znaczeniowego tych dwóch pojęć, a więc określenia sfery, której proponowane rozwiązania będą dotyczyły.

1.1. Zakres terytorialny obszarów wiejskich

W polskiej statystyce i w dokumentach odnoszących się do rozwoju obszarów wiejskich podstawą określenia terytorialnego zakresu obszarów wiejskich jest definicja stosowana przez Główny Urząd Statystyczny, zgodnie z którą *obszary wiejskie w gminach miejsko-wiejskich (symbol rodzaju jednostki = 5) wraz z gminami wiejskimi (symbol rodzaju jednostki = 2), wyodrębnione w oparciu o identyfikatory rejestru TERYT (system TERC), stanowią tereny wiejskie w Polsce*, przy czym *obszar wiejski w gminie miejsko-wiejskiej definiowany jest jako część gminy miejsko-wiejskiej po wyłączeniu terenu zajmowanego przez miasto położone w tej gminie*⁴. W takim ujęciu obszary wiejskie, na które składa się 1533 gminy wiejskie i obszary wiejskie z 642 gmin miejsko-wiejskich zajmują ok. 92,9% powierzchni Polski i na których mieszkało w 2021 roku – ok. 15,3 milionów osób, czyli ok. 39,9% całej ludności Polski. Definicja ta została powtórzona w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (PROW)⁵, chociaż zakres stosowania instrumentów finansowych opisanych w PROW w wielu przypadkach różni się od formalnego zasięgu obszarów wiejskich.

Kryteria dostępu (kwalifikowalności) do finansowania zadań środkami ujętymi w planie finansowym są zróżnicowane w zależności od działań PROW, przy czym dla działań związanych z bezpośrednim wsparciem gospodarstw rolnych i dla działań polegających na rozbudowie infrastruktury obszarów wiejskich za obszary wiejskie uznaje się obszar wszystkich gmin wiejskich oraz obszary

⁴ Por. *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej – Obszar wiejski w gminie* na stronie internetowej GUS: <https://stat.gov.pl/meta/informacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1228,pojecie.html>

⁵ *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (2022)*, wersja 13.1, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2022, s. 35.

miast – niezależnie od tego, czy miasto jest gminą miejską czy obszarem miejskim w gminie miejsko-wiejskiej – w których liczba mieszkańców nie przekracza pięciu tysięcy.

W takim ujęciu obszary wiejskie zajmują powierzchnię ok. 294,3 tys. km², czyli ok. 94,1% powierzchni kraju, a liczba mieszkańców obszarów wiejskich według danych z 2021 roku wynosiła ok. 16,4 miliona, co odpowiadało 43% całkowitej ludności Polski. Z punktu widzenia logiki funkcjonowania PROW słuszne wydaje się włączenie do obszarów wiejskich małych gmin miejskich, chociaż wątpliwości budzi ustalenie progu wielkości „małego miasta” na poziomie 5000 mieszkańców albo – inaczej mówiąc – niezaliczanie do obszarów wiejskich większych miast położonych poza obszarami podmiejskimi i będących naturalnymi centrami usługowymi dla okolicznych gmin wiejskich. Zauważyć też należy, że według definicji obszarów wiejskich przyjętej dla kluczowych zadań w dokumentach PROW do obszarów wiejskich zalicza się – tak jak w definicji GUS – gminy o statusie gmin wiejskich, lecz mające charakter zasadniczo odbiegający od typowych gmin rolniczych, chociaż ewentualna pomoc publiczna dla tych gmin wymaga innych instrumentów niż te, które wykorzystywane są w PROW.

Statystyczna definicja obszarów wiejskich jest jasna i pod względem formalnym poprawna, ma jednak dość istotne wady i dla potrzeb wyznaczenia terytorialnego zasięgu stosowania instrumentów publicznego wsparcia obszarów wiejskich jest mało przydatna. Wynika to zarówno z faktu, iż w polskiej praktyce status gminy jako gminy wiejskiej w wielu przypadkach nie określa jej faktycznego charakteru, gdyż status gmin wiejskich posiada np. wiele silnie zurbanizowanych miejscowości w otoczeniu dużych miast. Do gmin wiejskich o najwyższych dochodach zalicza się na przykład gminy, na których zlokalizowane są kopalnie odkrywkowe. W 2021 r. wśród 20 gmin wiejskich o najwyższych dochodach na jednego mieszkańca tylko dwie (Sulmierzyce i Paęcznica) mogą być uznane za gminy rolnicze.

Tabela 1. Gminy wiejskie o najwyższych dochodach na 1 mieszkańca w 2021 roku

Gmina	Województwo	Dochody na 1 mieszkańca		Uwagi
		zł	Gminy wiejskie = 100	
Kleszczów	Łódzkie	44.062,65	663,68	Kopalnia
Rewal	Zachodniopomorskie	15.638,56	235,55	Gmina turystyczna
Kobierzyce	Dolnośląskie	14.313,89	215,60	Aglomeracja wrocławska
Sulmierzyce	Małopolskie	13.931,13	209,83	Gmina rolnicza
Ustronie Morskie	Zachodniopomorskie	13.238,50	199,40	Gmina turystyczna
Rząśnia	Łódzkie	12.591,70	189,66	Kopalnia
Jerzmanowa	Dolnośląskie	12.110,33	182,41	Kopalnia
Powidz	Wielkopolskie	11.768,36	177,26	Baza lotnicza

Gmina	Województwo	Dochody na 1 mieszkańca		Uwagi
		zł	Gminy wiejskie = 100	
Mielnik	Podlaskie	11.603,96	174,78	Kopalnia
Cisna	Podkarpackie	11.415,53	171,94	Gmina turystyczna
Pałecznicza	Małopolskie	11.338,39	170,78	Gmina rolnicza
Michałowice	Mazowieckie	11.108,84	167,32	Aglomeracja warszawska
Grębocice	Dolnośląskie	10.976,71	165,33	Gmina rolnicza
Tarnowo Podgórne	Wielkopolskie	10.890,81	164,04	Aglomeracja poznańska
Solina	Podkarpackie	10.752,45	161,96	Gmina turystyczna
Rudna	Dolnośląskie	10.743,43	161,82	Kopalnia
Nadarzyn	Mazowieckie	10.678,40	160,84	Aglomeracja warszawska
Suchy Las	Wielkopolskie	10.582,58	159,40	Aglomeracja poznańska
Krupski Młyn	Śląskie	10.571,67	159,23	Przemysł
Postomino	Zachodniopomorskie	10.552,08	158,94	Gmina turystyczna

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (dochody) i GUS (liczba mieszkańców).

Istotną wadą omawianej definicji obszarów wiejskich jest fakt, iż dostępne dane o gminach miejsko-wiejskich z zakresu np. finansów, infrastruktury społecznej i technicznej, czy usług publicznych nie są prezentowane w podziale na dane odnoszące się do obszarów wiejskich i obszarów miejskich, a co za tym idzie – danych takich nie można również zdobyć dla traktowanych łącznie obszarów wiejskich.

Analiza obu omówionych powyżej definicji obszarów wiejskich prowadzi do wniosku, że żadna z nich nie jest dobrą podstawą konstrukcji systemu wsparcia integrującego działania na rzecz rozwoju rolnictwa, poprawy warunków życia na wsi, rozwoju usług dla rolnictwa i ochrony środowiska. Celowe wydaje się zatem zaproponowanie innej definicji obszarów wiejskich, wolnej od wskazanych powyżej wad polegających na:

- zaliczaniu do obszarów wiejskich gmin podmiejskich, których rozwój powinien być ściśle powiązany z rozwojem centrów aglomeracji,
- wyłączeniu z obszarów wiejskich miast położonych poza strefami podmiejskimi i liczących ponad 5 tysięcy mieszkańców.

Przypomnieć przy tym należy, że małe miasta położone poza strefami podmiejskimi charakteryzują się przeciętnymi dochodami na mieszkańca niższymi niż w gminach wiejskich oddalonych od dużych miast.

Wynikająca z opisanych powyżej przesłanek nowa definicja obszarów wiejskich, będąca podstawą wszystkich obliczeń prezentowanych w dalszych rozdziałach, do obszarów wiejskich zalicza:

- wszystkie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie położone poza strefami podmiejskimi,

- położone poza strefami podmiejskimi miasta o liczbie ludności nie przekraczającej 30 tysięcy,

co oznacza, że w odróżnieniu od opisanych powyżej definicji obszarów wiejskich w proponowanym układzie obszary wiejskie składają się wyłącznie z pełnych terenów gmin.

Do stref podmiejskich zaliczono – bez bardzo ściśle ustalonych kryteriów – 322 gminy tworzące zurbanizowane obszary otaczające 64 z 66 miast na prawach powiatu⁶, przy czym w czterech przypadkach:

- aglomeracji⁷ katowickiej,
- aglomeracji bydgosko-toruńskiej,
- aglomeracji rybnicko-jastrzębskiej,
- aglomeracji Trójmiasta,

strefy podmiejskie są wspólne dla więcej niż jednego miasta na prawach powiatu. Wykaz gmin zaliczonych do stref podmiejskich przedstawiono w aneksie 4, a w formie graficznej – na zamieszczonym poniżej rysunku 1.

W zaproponowanym ujęciu obszary wiejskie obejmują całe terytoria 2029 gmin, w tym:

- 1318 gmin wiejskich,
- 571 gmin wiejsko-miejskich,
- 140 gmin miejskich

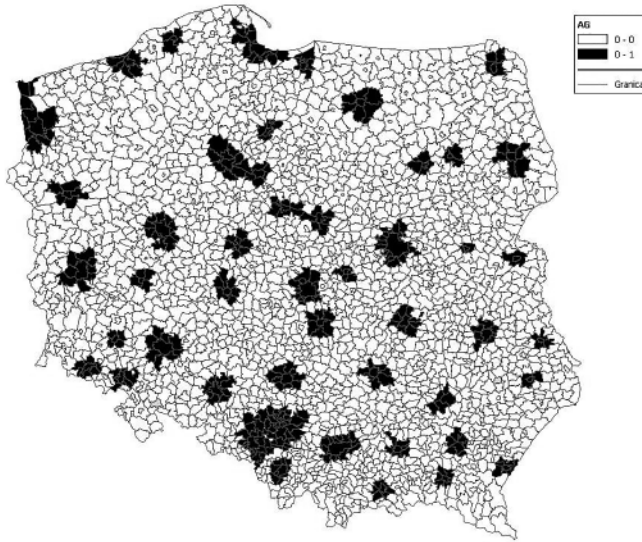
i zajmują obszar o powierzchni ok. 268,3 tys. km², czyli ok. 85,8% powierzchni Polski, zamieszkały w 2021 r. przez ok. 17,9 mln osób, czyli 47% ludności Polski. Zasięg terytorialny obszarów wiejskich jest więc w świetle nowej definicji obszarów wiejskich mniejszy niż w definicji obecnie stosowanej, większa jest natomiast liczba mieszkańców obszarów wiejskich.

Z terenów poza strefami podmiejskimi wyłączono z obszarów wiejskich 61 miast o liczbie mieszkańców przekraczającej (w 2021 r.) 30 tysięcy. Liczba mieszkańców wyłączonych miast wynosiła w 2021 r. od ok. 30 tysięcy mieszkańców dla Żywca do ponad 70 tysięcy dla Lubina, Ostrowa Wielkopolskiego, Piły i Inowrocławia, przy średniej wynoszącej ok. 46,5 tysiąca mieszkańców. Na przestrzeni lat 2013–2021 liczba mieszkańców tych miast zmniejszyła się o ok. 116,6 tysiąca mieszkańców, czyli o ok. 4%. W tym samym czasie łączna liczba mieszkańców gmin zaliczanych w 2021 r. do obszarów wiejskich (według nowej definicji) zmniejszyła się o 329,3 tysiąca, czyli o ok. 1,8%, przy czym spadek liczby mieszkańców nie dotknął gmin miejsko-wiejskich.

⁶ Stref podmiejskich nie ustalono dla Białej Podlaskiej i Siedlec.

⁷ Termin „aglomeracja” jest dalej umownym określeniem miasta na prawach powiatu z otaczającą je strefą podmiejską.

Rysunek 1. Miasta na prawach powiatu i strefy podmiejskie



Źródło: opracowanie własne.

Charakterystyki finansowe gmin w aglomeracjach istotnie odbiegają od charakterystyk gmin bardziej oddalonych od miast na prawach powiatu. Jest to szczególnie widoczne w przypadku dochodów własnych (zwłaszcza PIT) oraz wydatków majątkowych. Z danych w tabeli 2 widać też, że nieco wyższe subwencje nie rekompensują niedostatku dochodów własnych.

Tabela 2. Dochody i wydatki wybranych kategorii gmin w roku 2021

Treść	Dochody ogółem	Dochody własne		Subwencja ogólna	Dotacje	Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe
		Ogółem	w tym: PIT				
zł na 1 mieszkańca							
Miasta na prawach powiatu	8.907,4	5.048,8	2.187,7	1.828,1	2.030,5	8.679,4	1.255,2
Aglomeracje	6.834,9	3.379,7	1.440,1	1.402,6	2.052,6	6.408,5	1.055,5
Gminy miejskie	6.385,7	3.363,7	1.455,8	1.086,7	1.935,3	6.075,6	926,8
Gminy miejsko-wiejskie	6.847,0	3.494,9	1.443,9	1.301,2	2.050,9	6.539,8	1.085,2
Gminy wiejskie	6.987,4	3.320,2	1.432,4	1.572,0	2.095,2	6.452,4	1.084,3
Gminy poza aglomeracjami	6.249,5	2.530,6	904,0	1.636,5	2.082,4	5.835,7	869,0
Gminy miejskie	5.987,2	3.041,0	1.165,3	1.092,8	1.853,3	5.712,2	773,0
Gminy miejsko-wiejskie	6.110,4	2.579,3	907,1	1.501,8	2.029,3	5.758,9	846,8
Gminy wiejskie	6.530,8	2.184,6	746,8	2.080,2	2.266,0	5.978,4	945,9

Treść	Dochody ogółem	Dochody własne		Subwencja ogólna	Dotacje	Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe
		Ogółem	w tym: PIT				
Gminy w aglomeracjach = 100							
Gminy poza aglomeracjami	91,4	74,9	62,8	116,7	101,4	91,1	82,3
Gminy miejskie	87,6	90,0	80,9	77,9	90,3	89,1	73,2
Gminy miejsko-wiejskie	89,4	76,3	63,0	107,1	98,9	89,9	80,2
Gminy wiejskie	95,6	64,6	51,9	148,3	110,4	93,3	89,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (dochody) i GUS (liczba mieszkańców).

Analizując dane z tabeli 2 należy też pamiętać, że:

- dane odnoszące się do miast na prawach powiatu (MPP) nie są porównywalne z danymi dla pozostałych gmin, gdyż zarówno dochody jak i wydatki MPP obejmują również dochody finansujące zadania powiatowe oraz wydatki na finansowanie tych zadań – w 2021 średnie dochody przypadające na jednego mieszkańca powiatów „ziemskich” wynosiły ok. 3388 zł, a średnie wydatki – ok. 3211 zł, co sugeruje, że średnie dochody i wydatki „gminne” MPP nie odbiegają znacząco od dochodów i wydatków w gminach położonych w strefach podmiejskich;
- różnice pomiędzy gminami w strefach podmiejskich i gminami położonymi poza tymi strefami wyrażają się nie tylko wyższymi dochodami (a więc i większymi możliwościami wydatkowymi), ale i w możliwościach korzystania z potencjału MPP, w tym – z ich infrastruktury społecznej i technicznej.

O atrakcyjności stref podmiejskich świadczą – pośrednio – przedstawione w tabeli 3 dane o zmianach liczby mieszkańców pomiędzy rokiem 2013 (był to rok, gdy ludność Polski osiągnęła swą jak dotąd maksymalną wielkość) i rokiem 2021. Dane te pokazują, że przy malejącej liczbie mieszkańców Polski ludność stref podmiejskich rośnie, przy czym prawdopodobny mechanizm przemieszczeń polega na migracjach do stref podmiejskich zarówno z miast na prawach powiatu, jak i z obszarów poza aglomeracjami.

Zwrócić należy również uwagę na fakt, iż w analizowanym okresie zmniejszyła się liczba ludności we wszystkich rodzajach gmin poza aglomeracjami. Widoczne jest też jak mylące może być traktowanie gmin wiejskich jako grupy w miarę jednorodnych jednostek podziału terytorialnego. Dane z tabeli 3 i z zamieszczonej poniżej mapy obrazującej zmiany liczby ludności w poszczególnych gminach, stanowią poważny argument za koniecznością redefinicji pojęcia „obszary wiejskie”.

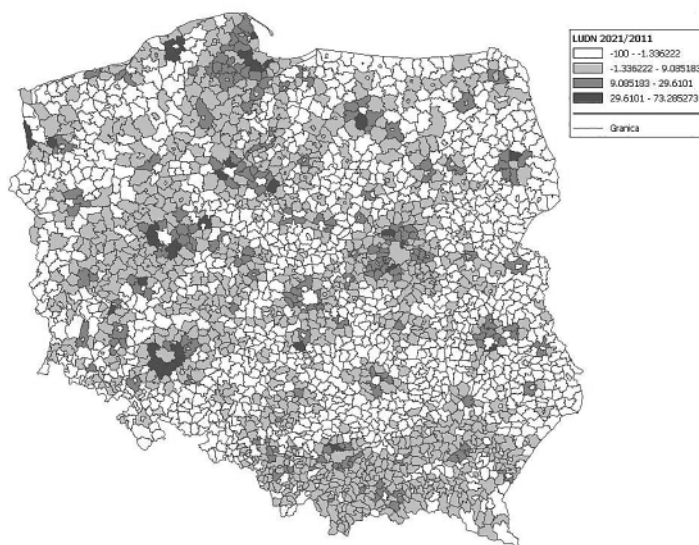
Wraz z przemieszczaniem się ludności do stref podmiejskich następuje również „eksport” dochodów z PIT, widoczny przede wszystkim w zmianach relacji pomiędzy wielkościami dochodów z PIT na jedną osobę w strefach podmiejskich i w miastach na prawach powiatu. Na przestrzeni lat 2008–2021 relacja ta zwiększyła się z 53,8% do 65,8%.

Tabela 3. Zmiany liczby ludności w latach 2013–2021

Wyszczególnienie	Gminy miejskie	Gminy miejsko- -wiejskie	Gminy wiejskie	RAZEM	
				2013 = 100	
Osoby					
RAZEM	-440.553	196.040	-95.659	-340.172	-0,9
Aglomeracje	-195.142	127.613	173.201	105.672	0,6
Miasta na prawach powiatu	-206.446	x	x	-206.446	-1,6
Strefy podmiejskie	11.304	127.613	x	138.917	3,0
Pozostałe gminy	-245.411	68.427	-268.860	-445.844	-2,1
Obszary wiejskie	-128.859	68.427	x	-60.432	-0,3
Miasta poza obszarami wiejskimi	-116.552	x	x	-116.552	-4,0
Miasta na prawach powiatu	-206.446	x	x	-206.446	-1,6
Gminy miejskie (bez MPP)	-234.107	x	x	-234.107	-3,9
Gminy miejsko-wiejskie	x	196.040	x	196.040	2,2
Gminy wiejskie	x	x	-95.659	-95.659	-0,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Z najnowszych danych opublikowanych przez GUS wynika, że łączna liczba mieszkańców Polski nadal maleje – według stanu z dnia 30 czerwca 2022 r. liczba ludności Polski wynosiła dokładnie 38 milionów, a w kolejnych dwóch miesiącach zmniejszyła się o kolejne 13 tysięcy osób.

Rysunek 2. Zmiany liczby ludności w latach 2013–2021 według gmin

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Pomimo proponowanego wyłączenia z zakresu obszarów wiejskich gmin położonych w strefach podmiejskich, populacja gmin zaliczanych do obszarów wiejskich jest nadal bardzo zróżnicowana, o czym świadczą dane zamieszczone w tabeli 4.

Tabela 4. Zróżnicowanie dochodów i wydatków gmin na obszarach wiejskich w 2021 r.

Wyszczególnienie	Dochody	Dochody własne	Wydatki	Wydatki majątkowe	Zadłużenie
Średnia dla gmin na obszarach wiejskich	6.299,31	2.441,22	5.858,68	888,33	1.271,46
Minimum	4.572,74	822,89	3.968,46	28,06	0,00
Maksimum	11.606,72	4.968,26	10.523,79	1.313,16	2.371,37
Średnio gminy na obszarach wiejskich = 100					
Minimum	72,59	33,71	67,74	3,16	0,00
Maksimum	184,25	203,52	179,63	147,82	186,51

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (dochody) i GUS (liczba mieszkańców).

Biorąc pod uwagę tak znaczne zróżnicowanie gmin wiejskich celowe wydaje się rozważenie dalszego zawężenia zakresu terytorialnego obszarów wiejskich, polegające na:

- obniżeniu granicznej liczby mieszkańców gmin miejskich położonych na terenach poza strefami podmiejskimi i zaliczanych do obszarów wiejskich,
- wyłączeniu z obszarów wiejskich obszarów miast w gminach miejsko-wiejskich, gdy ludność miasta przekracza graniczny poziom ustalony obecnie na 30 tysięcy,
- wyłączeniu z obszarów wiejskich gmin wiejskich o dominujących funkcjach innych niż rolnictwo (w tym gmin uzdrowiskowych i gmin o dużym natężeniu ruchu turystycznego), jeśli dochody na jednego mieszkańca przekraczają np. 125% średnich dochodów na jednego mieszkańca we wszystkich gminach wiejskich i miejsko-wiejskich położonych poza aglomeracjami.

Obliczenia przeprowadzone dla lat 2019–2021 dla grupy 90 gmin (ich wykaz zamieszczono w aneksie 5), obejmującej:

- wszystkie gminy nadmorskie,
- wszystkie gminy o statusie uzdrowiska,
- kilkanaście gmin (głównie górskich) o największym natężeniu ruchu turystycznego,

wykazały, że na obszarach poza aglomeracjami średnie dochody własne na jednego mieszkańca są w tych gminach o ok. 33% wyższe niż w pozostałych gminach położonych poza aglomeracjami. Pozytywne efekty wysokich dochodów własnych są znacznym stopniu zredukowane niskim poziomem dochodów z subwencji

ogólnej i niewątpliwie wyższymi kosztami wykonywania niektórych zadań samorządowych. Wskazuje to na celowość rozpatrywania tej grupy gmin oddzielnie od gmin typowo rolniczych.

1.2. Zakres rzeczowy wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich

Konstrukcja zintegrowanego systemu wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, służącego osiągnięciu różnorodnych, lecz mocno ze sobą związanych celów, takich jak:

- zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego,
- zapewnienie wyższej wydajności i konkurencyjności polskiego rolnictwa, przy jednoczesnym dostosowaniu sposobu produkcji rolniczej do rosnących wymagań środowiskowych,
- rozbudowa infrastruktury technicznej i społecznej na terenach wiejskich,
- poprawa jakości życia na wsi,
- rozwiązanie problemów społecznych związanych z niezbędnymi zmianami struktury agrarnej,

wymaga odejścia od stosowanego w oficjalnych dokumentach i statystyce wąskiego zakresu pojęć:

- *rolnictwo*, rozumiane jako działalność polegająca na produkcji rolnej (zwierzęcej i roślinnej),
- *rozwój obszarów wiejskich*, rozumiany jako zespół działań objęty formalnie uchwalonym programem rozwoju obszarów wiejskich, a także opisanej w poprzednim punkcie redefinicji pojęcia *obszary wiejskie*.

Biorąc pod uwagę konieczność stworzenia systemu autentycznie zintegrowanego, gdyż tylko takie podejście daje szansę na faktyczne rozwiązanie problemów związanych z wsią i rolnictwem, na potrzeby tego opracowania rolnictwo jako przedmiot publicznego wsparcia rozumiane będzie jako działalność polegająca na:

- tradycyjnie rozumianej produkcji rolniczej⁸ w gospodarstwach rolnych,

⁸ Według definicji przyjętej przez GUS globalna produkcja rolnicza obejmuje całą produkcję rolniczą w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej prowadzonej przez podmioty gospodarcze – gospodarstwa indywidualne oraz pozostałe gospodarstwa wytwarzające produkcję rolniczą – niezależnie od sekcji PKD, do której są zaliczane. Globalna produkcja rolnicza obejmuje:

- produkcję roślinną, tj. surowe (nieprzetworzone) produkty pochodzenia roślinnego (zbiory danego roku),
- produkcję zwierzęcą, tj. produkcję żywca rzeźnego oraz surowych (nieprzetworzonych) produktów pochodzenia zwierzęcego i przyrost pogłowia zwierząt gospodarskich (inwentarza żywego – stada podstawowego i obrotowego), do którego zaliczono: bydło, trzodę chlewną, owce, konie i drób. Produkcja rolnicza stanowi sumę wartości: produkcji towarowej (skup i sprzedaż targowiskową),

- drobnym (nieprzemysłowym) przetwórstwie własnych produktów rolnych w gospodarstwie rolnym,
- organizacji i tworzeniu infrastruktury sprzedaży produktów rolniczych,
- organizacji grupowych form produkcji rolniczej i innych form współdziałania rolników,
- szkoleniach służących podnoszeniu wiedzy rolniczej i przystosowaniu do nowych miejsc pracy osób odchodzących z rolnictwa.

Podobnego rozszerzenia wymaga również termin *rozwój obszarów wiejskich*. Jeśli bowiem za podstawowe cele tego rozwoju uzna się, zgodnie z *Planem Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027*⁹:

- 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 do zrównoważonej produkcji 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, jak też dobrostanu zwierząt,

to widoczne będzie, że istotną rolę w osiągnięciu tych celów mieć muszą położone na terenach wiejskich jednostki samorządu terytorialnego, do których należą w szczególności zadania związane z:

- rozbudową i utrzymaniem infrastruktury społecznej i technicznej obszarów wiejskich,

spożycia naturalnego produktów rolnych pochodzących z własnej produkcji (samozaopatrzenia), przyrostu zapasów produktów roślinnych i zwierzęcych oraz przyrostu wartości pogłowia zwierząt gospodarskich (inwentarza żywego – stada podstawowego i obrotowego) oraz produktów pochodzących z własnej produkcji, które zostały zużyte na cele produkcyjne.

⁹ Plan strategiczny dla WPR (2022), *Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 – wersja skrócona*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

- zapewnieniem dobrej jakości podstawowych usług społecznych w takich dziedzinach jak edukacja, kultura czy gospodarka komunalna,
- wspieraniem podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej,
- przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu.

Z tego względu do zadań o kluczowym znaczeniu dla rozwoju obszarów wiejskich zaliczyć należy zapewnienie samorządom na obszarach rolniczych (a faktycznie – wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego) właściwych warunków działania, umożliwiających im efektywne wykonywanie wskazanych powyżej zadań. Do warunków tych zaliczyć należy w pierwszej kolejności stworzenie nowego systemu finansów samorządowych, wolnego od licznych słabości charakteryzujących obecny stan prawny w tym zakresie, a także eliminację złych praktyk pojawiających się coraz częściej w relacjach pomiędzy samorządami i administracją rządową.

1.3. Gospodarstwo rodzinne

Art. 23 Konstytucji RP stanowi, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne, a zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i 22 Konstytucji, zgodnie z którymi:

- Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia,
- wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem,
- ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Niezbędne wydaje się, by przystępując do konstrukcji systemu wsparcia rolnictwa zbadać konsekwencje przytoczonych powyżej przepisów Konstytucji i dostosować do nich proponowane rozwiązania.

W literaturze za gospodarstwo rodzinne uważa się zazwyczaj *gospodarstwo prowadzone przez rolnika (właściciela, użytkownika, dzierżawcę) na własny rachunek i odpowiedzialność, w którym w nakładach pracy dominuje praca własna rolnika i członków jego rodziny (ponad 50%) i w którym występuje ścisłe połączenie (jedność) gospodarstwa domowego z gospodarstwem rolnym*¹⁰, przy czym w literaturze nie wykształciła się jednolita definicja tego pojęcia¹¹, chociaż podstawowe cechy gospodarstwa rodzinnego, takie jak:

¹⁰ Por. np. Ziętara W. (2018), *Gospodarstwa rodzinne w Polsce, stan i kierunki rozwoju*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych”, nr 4 (2018), s. 93.

¹¹ Według D. Puśleckiego tylko w badaniach FAO znaleźć można 36 różnych definicji gospodarstwa rodzinnego – por. Puślecki D. (2016), *Prawne pojęcie gospodarstwa rodzinnego*, Stowarzyszenie Eko-

- zarządzanie gospodarstwem przez jej posiadacza,
- ścisły związek gospodarstwa rolnego z gospodarstwem rodzinnym,
- praca członków rodziny jako podstawa produkcji,

występują w większości formułowanych w literaturze propozycji zdefiniowania gospodarstwa rolnego.

W polskim prawie formalną definicję gospodarstwa rodzinnego sformułowano w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹². Zgodnie z tym przepisem za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha, przy czym przy ustalaniu powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem współwłasności uwzględnia się powierzchnię nieruchomości rolnych odpowiadających udziałowi we współwłasności takich nieruchomości, a w przypadku współwłasności łącznej (a także współposiadania samoistnego oraz współposiadania na podstawie użytkowania wieczystego lub na podstawie umowy dzierżawy) uwzględnia się łączną powierzchnię nieruchomości rolnych stanowiących przedmiot współwłasności.

Definicja ta jest dość powszechnie krytykowana. Zwraca się w szczególności uwagę na to, że *sformułowana przez ustawodawcę definicja nie zawiera jakichkolwiek odniesień do rodzinnego charakteru gospodarstwa i nie ma lub ma bardzo luźny związek z istotą gospodarstwa rodzinnego, jakim jest dominujący udział pracy własnej*¹³. Za istotną wadę obowiązującej definicji uważa się też zbyt szeroki zakres powierzchni gospodarstwa, które uznawane jest za gospodarstwo rodzinne. Zauważyć też należy, że w ustawowej definicji gospodarstwa rodzinnego mieszczą się gospodarstwa o powierzchni od 1 do 300 hektarów niezależnie od tego, czy podstawą działalności gospodarstwa jest praca jego posiadacza i jego rodziny, czy też praca pracowników najemnych. Istotne jest również i to, że konstytucyjne określenie gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego nie oznacza niedopuszczalności prowadzenia gospodarstwa rolnego w innej formie prawnej¹⁴, takiej jak gospodarstwa wielkoobszarowe działające w formie spółek prawa handlowego, czy też różnorodne formy grupowego gospodarowania, wskazywane jako ważny sposób na przełamywanie barier zwiększania przeciętnej powierzchni gospodarstwa rolnego¹⁵.

nomistów Rolnictwa i Agrobiznesu – Roczniki Naukowe, t. XVIII, z. 2, s. 220.

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 461 z późn. zm.

¹³ Ziętara (2016), *op. cit.*, s. 93. Podobnie w Puślecki (2016): *Aktualna regulacja prawna jedynie nominalnie operuje pojęciem „gospodarstwa rodzinnego”, albowiem sformułowana przez ustawodawcę definicja nie zawiera jakichkolwiek odniesień do rodzinnego charakteru gospodarstwa* (*op. cit.*, s. 219)

¹⁴ Por. np. Janowska N. (2019), *Konstytucyjne uwarunkowania ustroju rolnego w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 1(47), s. 250.

¹⁵ Według Z. Mirkowskiej i W. Ziętary *zwiększanie powierzchni gospodarstw rodzinnych napotyka*

Podsumowując, obecna definicja gospodarstwa rodzinnego nie może stanowić podstawy kształtowania efektywnego systemu wsparcia rolnictwa. Jeśli strategia tego wsparcia miałaby służyć zachowaniu dominującej pozycji gospodarstw rodzinnych (dysponujących jednak większą niż obecnie powierzchnią gruntów rolnych) i zahamowaniu nadmiernego rozrastania się segmentu wielkoobszarowych gospodarstw stosujących „przemysłowe” metody produkcji rolniczej, to konieczne jest przedefiniowanie pojęcia gospodarstwa rodzinnego i uwzględnienie roli, jaką w przemianach struktury agrarnej powinny odegrać mało obecnie popularne formy zbiorowego (grupowego) gospodarowania gruntami rolnymi.

1.4. Źródła danych

Przygotowanie opracowania podsumowującego badania dotyczące rozwoju obszarów wiejskich oraz publicznego wsparcia rolnictwa wymaga kompleksowego zbioru danych statystycznych, finansowych oraz literaturowych. Kluczowe w doborze danych statystycznych i finansowych była ich obiektywność oraz w miarę możliwości porównywalność pomiędzy kolejnymi latami umożliwiająca szerszą analizę. Wszędzie, gdzie tylko była taka możliwość, wykorzystane zostały nieprzetworzone dane źródłowe. Ze względu na potencjalne różnice w metodologii gromadzenia, opisywania i agregowania danych, podstawowym źródłem był zawsze Główny Urząd Statystyczny, następnie Eurostat i dopiero w dalszej kolejności inne zbiory danych statystycznych. W przypadku rozbieżności pomiędzy danymi z różnych źródeł, wskazywaliśmy w tekście te różnice.

Podstawowe źródła danych finansowych i statystycznych obejmują:

- sprawozdania z wykonania budżetu państwa,
- dane finansowe z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego (bazy Rb-27s, Rb-28s, Rb-Z, Rb-30s, Rb-NDS),
- Rocznik Statystyczny oraz tematyczne roczniki statystyczne,
- dane statystyczne z Banku Danych Lokalnych i zestawienia wskaźników makroekonomicznych oraz z inne publikacje Głównego Urzędu Statystycznego,
- dane statystyczne Eurostatu,

bariery związane z tempem wzrostu gospodarczego oraz z problemami społecznymi występującymi w tej formie, a związane z gospodarowaniem czasem wolnym, urlopami i chorobami rolników, a także z sukcesją, a skutkiem tych problemów było i jest poszukiwanie odpowiednich rozwiązań organizacyjnych i form prawnych. Znajdują one urzeczywistnienie w różnych formach wspólnego gospodarowania – por. Ziętara W., Mirkowska Z. (2019), Kierunki zmian form organizacyjnych i prawnych gospodarstw rolniczych w Polsce na tle wybranych krajów, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej 3(360), s. 27.

- dane statystyczne z systemu FADN,
- opracowania statystyczne FAO oraz Światowej Organizacji Zdrowia (WHO).

Dobór obiektywnych danych, publikowanych przez zaufane instytucje pozwoliło na skuteczne prowadzenie badań bez obawy o błędy faktograficzne.

Wykorzystane dane literaturowe możemy podzielić na dwie zasadnicze grupy. Pierwszą grupę stanowią dokumenty legislacyjne (ustawodawstwo krajowe oraz Unii Europejskiej) a także inne formalne dokumenty (m.in. wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli, projekty aktów prawnych z Rządowego Centrum Legislacji, druki sejmowe, wytyczne i instrukcje generalnych inspektorów służb inspekcyjnych). W przypadku tych drugich braliśmy pod uwagę jedynie dokumenty sformalizowane – materiały informacyjne prezentowane przez np. administrację rządową klasyfikujemy jako część ostatniej grupy.

Oprócz powyższych, dane literaturowe pochodzą z polskich oraz zagranicznych opracowań naukowych, monografii, artykułów (zarówno recenzowanych jak i prasowych), materiałów informacyjnych oraz raportów dotyczących poruszanej tematyki. Nadrzędnym czynnikiem decydującym o wykorzystaniu danego źródła była jego wiarygodność oraz merytoryczna zawartość.

Wszystkie wykorzystane materiały zostały wymienione w przypisach i bibliografii. W bibliografii podano ponadto linki do materiałów dostępnych w Internecie. Wszystkie linki oraz stan aktów prawnych zostały zaktualizowane na 15 listopada 2022 r. Za podstawę cytatów z polskich aktów prawnych przyjęto teksty opublikowane w Internetowym Systemie Aktów Prawnych na stronie internetowej Sejmu RP, a za podstawę cytatów z aktów prawa europejskiego – teksty z oficjalnego Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej.

2. ROLNICTWO I WIEŚ W POLSCE W ŚWIETLE NAJNOWSZYCH DANYCH

Rolnictwo jest nierozdzielnie związane z obszarami wiejskimi, stąd też uznaliśmy, że strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich powinna być skoordynowana i połączona ze sobą. Praktycznie cała produkcja towarowa rolnictwa ma miejsce na obszarach wiejskich, które jednocześnie pełnią rolę zaplecza zarówno społecznego jak i gospodarczego dla rolnictwa. Obszary wiejskie stanowią prawie 93% powierzchni kraju, ale zamieszkuje je tylko około 40% ludności.

Zasięg terytorialny obszarów wiejskich regularnie się zmniejsza. Z jednej strony miasta na prawach powiatu zwiększają swoją powierzchnię wchłaniając kawałki gmin lub wręcz całe sąsiadujące gminy, z drugiej strony co roku kilka – kilkanaście wsi gminnych otrzymuje prawa miejskie. W ciągu ostatnich 10 lat przybyło około 700 km² obszarów miejskich. Administracyjna definicja obszarów wiejskich nie jest jednak wykorzystywana w strategiach rozwoju oraz zasadach przyznawania pomocy rozwojowej. Regulacje zarówno krajowe jak i wspólnotowe dopuszczają kierowanie środków pomocowych również do miejscowości do 5000 mieszkańców niezależnie od bycia obszarem wiejskim lub nie. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia gmin miejsko-wiejskich, których w ostatnich latach przybywa.

Takie regulacje możemy znaleźć m.in. w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich jak i w algorytmie wyliczania wysokości części oświatowej subwencji ogólnej. Mamy więc rozszerzenie obszarów wiejskich o małe miasta. Kluczową jednak sprawą jest charakter funkcjonalny danego obszaru. Część środków pomocowych, szczególnie unijnych, jest kierowana do gmin wiejskich, będących faktycznie częściami aglomeracji, nieposiadających wiejskiego charakteru. W otoczeniu większości miast na prawach powiatu funkcjonują gminy wiejskie zrosnięte z miastami; poziom usług publicznych oraz stan finansów na terenie takich gmin zdecydowanie odstaje od typowego poziomu dla gmin wiejskich. Widać to zarówno po wpływach z podatku dochodowego do osób fizycznych jak i podatków lokalnych. Celowa wydaje się więc zmiana definicji obszarów wiejskich. Nowe kryterium powinno zawierać elementy dotychczasowego podziału z jednoczesnym uwzględnieniem sytuacji dochodowej (podobnie jak jest w przypadku subwencji wyrównawczej).

W tym miejscu należy zwrócić także uwagę na kwestie demograficzne. Zgodnie z danymi statystycznymi wielkość populacji na terenach wiejskich utrzymuje się na stałym i niezmiennym poziomie od 20 lat – warto jednak spojrzeć dokładniej na te dane. Wynika z nich bezpośrednio, że o ile gminy wiejskie w otoczeniu miast (w szczególności miast na prawach powiatu) zyskują mieszkańców, to jednocześnie pozostałe gminy wiejskie się wyludniają. Sytuacja ta prowadzi do drenażu umiejętności ze wsi – jak łatwo można się domyślić jest to proces ciągły i samonapędzający się. Jeżeli dodamy to tego starzenie się społeczeństwa oraz odchodzenie ludzi od rolnictwa, to widać wyraźnie, że bez szybkiej interwencji sytuacja na wsi będzie jeszcze gorsza.

2.1. Infrastruktura i usługi publiczne

Funkcjonalne zróżnicowanie obszarów wiejskich ma swoje bezpośrednie odbicie w dostępie do usług komunalnych w kilku różnych wymiarach. Po pierwsze dostęp do samych usług jest na terenach wiejskich utrudniony i ograniczony – widać to bardzo wyraźnie na przykładnie usług komunalnych i dostępie do sieci wodociągowych, kanalizacyjnych oraz gazowych (odsetek budynków wyposażonych w dostęp do sieci gazowej od kilkunastu lat spada ze względu na zmianę przepisów). Sytuacja w ciągu ostatnich 15 lat się zdecydowanie poprawiła i z sieci wodociągowej na obszarach wiejskich korzysta około 86% ludności (w porównaniu do 71% w 2010 roku); znacznie gorzej wygląda kwestia dostępu do sieci kanalizacyjnej – jedynie 43% mieszkańców wsi ma do niej dostęp (w 2010 roku wskaźnik ten wynosił 17%). Na obszarach miejskich dostęp do sieci wodociągowej ma ponad 96% mieszkańców, a kanalizacyjnej 91%.

Podobnie wygląda dostęp do usług publicznego transportu zbiorowego. Obszary wiejskie, nie licząc wsi w obrębie aglomeracji miejskich, mają bardzo ograniczony dostęp do transportu publicznego. Według badań przeprowadzony w 2017 roku w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, jedynie 30% mieszkańców nieaglomeracyjnych obszarów wiejskich miało dostęp do transportu publicznego. Odbicie tego możemy zaobserwować w statystykach publikowanych przez GUS – ponad 80% gospodarstw domowych na terenach wiejskich dysponuje samochodem; wskaźnik ten dla miast wynosi 67%. Brak transportu publicznego wpływa na kolejne dziedziny życia i może znacząco utrudniać dostęp rynku pracy lub edukacji.

Drugim wymiarem, na który należy zwrócić uwagę jest jakość istniejących usług publicznych. Najbardziej jest to widoczne w jakości nauczania w szkołach podstawowych. Przeciętne wyniki uczniów z obszarów wiejskich, według danych opublikowanych przez Centralną Komisję Egzaminacyjną, były znacząco niż-

sze od przeciętnych wyników w miastach¹⁶. Wyjątkiem są tutaj miasta do 20 tys. mieszkańców, w których poziom był zbliżony do szkół wiejskich. Taka sytuacja powoduje, że znacząca część uczniów z wiejskich szkół podstawowych ma problemy z zakwalifikowaniem się do lepszych szkół ogólnokształcących.

W kontekście jakości oraz dostępności do usług publicznych warto również odnotować dostęp do świadczeń zdrowotnych. O ile brak dostępności wysoko-specjalistycznych świadczeń na obszarach wiejskich oraz w małych miastach powiatowych wydaje się łatwy do zrozumienia, to inaczej wygląda kwestia podstawowej opieki zdrowotnej (POZ). Poziom kontraktacji POZ na terenach wiejskich w połączeniu z ograniczoną liczbą świadczeniodawców oraz znacznie niższą niż w miastach gęstością zaludnienia powoduje, że dostęp do służby zdrowia jest bardzo ograniczony.

Nie sposób nie zauważyć, że rozproszenie ludności sprawia, że wykonywanie usług publicznych w większości sektorów jest znacznie bardziej kosztowne niż w miastach – krajowe algorytmy podziału środków publicznych nie przewidują w swoich konstrukcjach jednak współczynników kosztochłonności dla zadań publicznych w oparciu o kryterium terytorialne. Niektóre algorytmy podziału wyszczególniają w ramach swoich kryteriów liczebność mieszkańców danej miejscowości, ale nie jest to właściwe rozwiązanie, chociażby z przytoczonego wcześniej powodu aglomeracyjnych obszarów wiejskich.

Finansowanie wyżej wymienionych usług publicznych oraz inwestycji należy do zadań własnych gmin, jednak wiadomo, że w zdecydowanej większości przypadków jest to poza zasięgiem finansowym samorządów.

2.2. Rolnictwo

Przeprowadzony w 2020 roku Powszechny Spis Rolny dostarcza nie tylko informacji o obecnej kondycji rolnictwa w Polsce, ale również pozwala nam ocenić trendy zachodzące w tym sektorze w okresie ostatnich dziesięciu lat. Ogólna liczba gospodarstw pomiędzy 2010 i 2020 rokiem spadła o około 12% (z 1,51 mln do 1,32 mln). Spada również, ale znacznie wolniej, powierzchnia użytków rolnych w kraju – w ciągu ostatnich 10 lat wartość ta spadła o 600 tys. ha do poziomu 16,5 mln ha. Trzeba tutaj pamiętać o różnicach pomiędzy wartościami podawanymi w opracowaniach statystycznych i różnicach pomiędzy użytkami rolnymi, gruntami rolnymi oraz powierzchnią gruntów w gospodarstwach rolnych. Wi-

¹⁶ Zob. Centralna Komisja Egzaminacyjna (2022), *Wyniki w zależności od lokalizacji szkoły. Egzamin ósmoklasisty*, https://cke.gov.pl/images/_EGZAMIN_OSMOKLASISTY/Informacje_o_wynikach/2022/20220701%20Informacja%20wst%C4%99pna%20E8_22FIN%20LOKALIZACJA.pdf

dać więc powolną tendencję łączenia gospodarstw, czego efektem jest 10% wzrost przeciętnej wielkości gospodarstwa (z 11,3 ha do 12,4 ha). Jest to pozytywny trend, który wpływa na efektywność prowadzenia gospodarstwa rolnego, ale trzeba zauważyć, że większość gospodarstw w Polsce to są gospodarstwa poniżej 5 ha (54% według spisu z 2020 roku). Obserwując liczebność gospodarstw według ich powierzchni, widzimy, że nieznacznie wzrosła liczba najmniejszych (do 1 ha) oraz znacząco liczba największych (powyżej 20 ha) gospodarstw; wzrost w tej grupie wyniósł 17% i obserwujemy go zarówno w grupie gospodarstw indywidualnych jak i wśród wszystkich gospodarstw.

Taka sytuacja powoduje, że dla ponad 60% gospodarstw działalność rolnicza nie jest głównym źródłem dochodu. Wpływ na taki stan mają zarówno gospodarstwa nietowarowe, czyli właściciele ziemi rolnej, nieprowadzący działalności rolnej, jak i małe gospodarstwa rolne, które nie mogą się utrzymać z samej produkcji rolnej. Obowiązująca Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa zakłada dalszy wzrost przeciętnej powierzchni gospodarstwa do poziomu 17 ha – przy założeniu, że ogólna wielkość krajowych gruntów rolnych zostanie utrzymana, oznacza to likwidację kolejnych prawie 500 tys. gospodarstw. Brak narzędzi ułatwiających ten proces oraz zachęt dla rolników do łączenia gospodarstw prowadzi do sytuacji, w której ten plan nie zostanie zrealizowany. Warto również w tym miejscu wspomnieć, że zgodnie z zapisami strategii, „podstawą ustroju rolniczego powinny być nadal gospodarstwa rodzinne” – taki zapis w strategii nie jest powiązany z celami, wskaźnikami oraz narzędziami opisanymi w SZRWRiR i trudno znaleźć sposób na powiązanie go z samym rozwojem rolnictwa.

Powierzchnia zasiewów wzrosła w ciągu ostatnich 10 lat o 4% i zajmuje prawie 75% powierzchni wszystkich użytków rolnych. Jednocześnie powierzchnia sadów oraz trwałych użytków zielonych utrzymuje się na podobnym poziomie w całym badanym okresie. Pod względem typów upraw, można zauważyć wzrost upraw przemysłowych (buraki cukrowe, rzepak i rzepik) o 10%, a także strączkowych jadalnych oraz warzyw gruntowych; z drugiej strony o prawie 40% spadła powierzchnia upraw ziemniaków. Rozkład produkcji zwierzęcej uległ znaczącym zmianom od 2010 roku. Liczba trzody chlewnej spadła o prawie 30%, populacja bydła wrosła o 10% a drobiu o 30%. Powyższe zmiany odpowiadają trendom rynkowym i wzrastającemu spożyciu drobiu na rynku krajowym i zagranicznym. Warto również odnotować, pomimo wzrostu liczby bydła, spadek liczby krów mlecznych co oznacza zwiększenie produkcji bydła mięsnego. Mechanizacja rolnictwa jest na podobnym poziomie w porównaniu do 2010 roku; zaobserwowano jedynie nieznaczny wzrost liczby kombajnów zbożowych. Trzeba tutaj zauważyć, że statystyki odnoszą się jedynie do liczby maszyn i urządzeń rolniczych, nie biorąc pod uwagę ich jakości, funkcjonalności oraz wieku. Wiadomo jednak z raportów rocznych publikowanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rol-

nictwa, że poziom maszyn i urządzeń w gospodarstwa rolniczych stale wzrasta. Oznacza to, że rynek jest już nasycony i jedynie trwa wymiana maszyn na nowsze i bardziej funkcjonalne.

Stale spada odsetek gospodarstw rolnych, dla których produkcja rolnicza jest podstawowym źródłem utrzymania. W 2020 roku praca najemna była podstawowym źródłem dochodów w większej liczbie gospodarstw niż dochody z działalności rolniczej. Stale wzrasta również liczba gospodarstw, w których głównym źródłem utrzymania są emerytury, renty oraz działalność pozarolnicza. Widać też tutaj niedostosowanie wskaźników opisanych w SZRWRiR – działalność rolnicza jest podstawowym dochodem dla gospodarstw z przeciętną powierzchnią ponad 20 ha – oczekiwana powierzchnia gospodarstwa na poziomie 17 ha wydaje się więc zbyt mała. Oczywiście procent gospodarstw utrzymujących się głównie z działalności rolniczej rośnie wraz ze wzrostem powierzchni gospodarstwa. Przeciętna powierzchnia gospodarstwa ma bezpośrednie przełożenie na główne źródło dochodów. Najgorzej sytuacja wygląda w południowo-wschodniej Polsce – w województwach podkarpackim, małopolskim oraz świętokrzyskim nawet 80% gospodarstw utrzymuje się z pracy najemnej oraz emerytur.

Podsumowując można stwierdzić, że ostatnich 10 lat nie przyniosło znaczących zmian w sektorze rolnym, możemy zaobserwować powolną ewolucję w kierunku zwiększania przeciętnej powierzchni gospodarstw rolnych przy jednocześnie rosnącej wydajności produkcji roślinnej. Rosnącej wydajności, która jest efektem zarówno zmian w sposobach uprawy jak i wzrostu użycia nawozów (w szczególności wzrosło wykorzystanie nawozów potasowych). Możemy jednak przewidywać odwrócenie tego trendu w najbliższych latach – zmieniające się zasady upraw roślinnych oraz produkcji zwierzęcej spowodują spadek efektywności rolnictwa przy jednoczesnym wzroście jakości produktów końcowych oraz zmniejszeniu oddziaływania rolnictwa na środowisko naturalne. Dotyczyć to będzie całego rolnictwa – niejedynie upraw ekologicznych. Nie da się oszacować kosztów z tym związanych, szczególnie w warunkach ekonomicznych, które obserwujemy w 2022 roku, ale wydaje się, że mechanizmy pomocowe krajowe i unijne w obecnej formie nie wystarczą.

2.3. Środki europejskie

Po 2004 roku rozpoczął się znaczący napływ środków unijnych skierowanych do rolnictwa oraz obszarów wiejskich w ramach obu filarów Wspólnej Polityki Rolnej. Mamy więc z jednej strony dopłaty bezpośrednie, czyli bezpośrednie wsparcie dochodowe dla rolników (kwestię kwalifikowalności do otrzymania dopłat bezpośrednich poruszamy w dalszej części niniejszego opracowania). Trafia ono

do użytkowników ziemi rolnej zgodnie z kryteriami ustalonymi wspólnie z Komisją Europejską – obecnie funkcjonujące zasady i schemat jednolitej płatności obszarowej miały zostać zmienione wraz z końcem programowania unijnego na lata 2014–2020. Przepisy tymczasowe, wprowadzone w 2020 roku ze względu na pandemię COVID-19 wydłużyły funkcjonowanie teraźniejszych przepisów co najmniej do końca 2022 roku.

Z drugiej strony mamy Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, którego zadaniem jest wspieranie zarówno rolników, producentów żywności jak i rozwój obszarów wiejskich. Zasadniczym celem programu było zmniejszenie różnicy w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy miastami i obszarami wiejskimi; zwiększenie dostępności usług publicznych na terenach wiejskich miało być połączone z rozwojem rolnictwa.

Trzeba jednak zauważyć, że znacząca część samorządów, dostępne środki pomocowe, wykorzystuje na projekty, które nie służą rozwojowi lokalnemu. Duża ilość tzw. „programów rewitalizacyjnych” a także działań promocyjnych nie zastąpi wydatków na infrastrukturę oraz poprawę jakości usług publicznych – widzimy tutaj wyraźnie konieczność lepszego sformułowania priorytetów PROW co powinno się przełożyć na wzrost efektywności wydatków publicznych.

3. FINANSOWE MOŻLIWOŚCI WSPIERANIA ROZWOJU WSI I ROLNICTWA

Możliwości wdrożenia proponowanych dalej zmian w systemie publicznego wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w oczywisty sposób zależne są od obecnej sytuacji społeczno – gospodarczej i stanu finansów państwa. Potrzeba analizy stanu gospodarki i finansów państwa jest szczególnie istotna z uwagi na fakt, że w ostatnich latach Polska poddana została działaniu różnych zdarzeń procesów wywierających znaczący wpływ na nasze możliwości rozwojowe. Wymienić należy tu zwłaszcza:

- pandemię wirusa COVID-19,
- agresję Rosji na Ukrainę i związane z tym skutki polityczne, społeczne i gospodarcze, w tym konieczność zapewnienia uchodźcom z Ukrainy godziwych warunków pobytu w Polsce, będące między innymi nieuchronnymi, negatywnymi konsekwencjami sankcji gospodarczych nakładanych na Rosję i Białoruś,
- konflikty z Unią Europejską, wśród których największe znaczenie mają kwestie związane z nieprzestrzeganiem przez Polskę unijnych standardów praworządności, wynikające ze zmian wprowadzonych po roku 2015 w wymiarze sprawiedliwości,
- wspierany przez Białoruś napływ uchodźców usiłujących – nieraz dość agresywnie – przekroczyć naszą wschodnią granicę.

Do skutków bezpośrednio wywołanych wymienionymi powyżej zdarzeniami dodać należy skutki pośrednie wynikające z – w wielu aspektach kontrowersyjnej – polityki społecznej, gospodarczej i finansowej rządu służącej – w założeniu – przeciwdziałaniu negatywnym skutkom tych zdarzeń. W naszej ocenie dla wielu przedsięwzięć związanych formalnie z przeciwdziałaniem COVID-19 pandemia stanowiła tylko pretekst do wprowadzenia rozwiązań służących innymi celom. Przedsięwzięcia te, mające częściowo charakter bieżących decyzji finansowych, a częściowo – charakter zmian systemowych, będą miały konsekwencje widoczne jeszcze przez wiele lat.

Przed krótkim omówieniem trzech aspektów bieżącej sytuacji społeczno-gospodarczej:

- sytuacji makroekonomicznej,
- stanu finansów państwa,
- zmian w systemie organizacji i funkcjonowania sektora finansów publicznych,

sformułować trzeba dwa istotne zastrzeżenia.

1. Publikowane na bieżąco dane dotyczące sytuacji makroekonomicznej i - w jeszcze większym stopniu - finansów państwa, nie ukazują pełnych skutków zdarzeń i decyzji z ostatnich lat. Wynika to częściowo z faktu, iż skutki niektórych przedsięwzięć ujawnią się dopiero za kilka lat (tak jest na przykład ze skutkami gwarancji, jakich Skarb Państwa udzielił w 2020 roku Bankowi Gospodarstwa Krajowego i Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A. finansującymi ze środków pozyskanych z emisji obligacji prawie wszystkie przedsięwzięcia rządowe służące przeciwdziałaniu COVID-19 i jego skutkom), a częściowo - z niemożności precyzyjnego oszacowania skutków procesów i zdarzeń toczących się obecnie - trudno jest na przykład ocenić jak długo trwać będzie przywracanie tempa inflacji do akceptowalnego poziomu. Wskażemy też przypadki ewidentnego manipulowania danymi.
2. Ostatnie lata charakteryzuje znaczne pogorszenie się stanu jawności i przejrzystości finansów publicznych, w tym - łatwego dostępu do ważnych danych, które jeszcze kilka lat temu były publikowane. W znaczący sposób ogranicza to możliwości analizy sytuacji finansowej państwa i oceny skutków bieżącej polityki społecznej, gospodarczej i finansowej.

3.1. Sytuacja makroekonomiczna

Na wartości podstawowych wskaźników makroekonomicznych z ostatnich lat największy wpływ wywarła pandemia COVID-19 oraz związane z nią ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej (*lockdown*) i ograniczenia przemieszczania się. O ile jednak bezpośrednio, negatywne skutki zmniejszenia aktywności gospodarczej (spadek produkcji i zatrudnienia) udało się stosunkowo szybko przełamać, to problemem pozostaje obecnie bardzo wysoka inflacja, której przyczyn upatrywać należy zarówno w procesach zachodzących w gospodarce światowej (wzrost cen paliw i inne zaburzenia związane z sankcjami wobec Rosji i Białorusi), jak też w zbyt ekspansywnej polityce pieniężnej i fiskalnej realizowanej - przynajmniej na poziomie deklaracji - dla uniknięcia negatywnych konsekwencji pandemii. Niepokoić musi również stan finansów publicznych.

3.1.1. Produkcja

Wybuch pandemii wymusił konieczność znacznego ograniczenia działalności gospodarczej, spowodował też – w związku z ograniczeniami działalności usługowej i swobody przemieszczania się – spadek popytu na wiele rodzajów usług. W efekcie w 2020 roku odnotowano – po raz pierwszy od 30 lat – ujemny wskaźnik wzrostu produktu krajowego brutto. Niewielkie zmniejszenie importu przy utrzymaniu poziomu eksportu z 2019 r. nie spowodowało przy tym istotnych perturbacji w spożyciu, które w ujęciu realnym zmalało tylko o 1%. Bardzo wyraźnie, bo aż o ponad 10% zmniejszyły się w 2020 r. nakłady na inwestycje, jednak, podobnie jak w przypadku PKB, poziom akumulacji sprzed został odbudowany już w 2021 r.

Tabela 5. Produkt krajowy brutto w latach 2010–2021

Wyszczególnienie	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	mld zł, ceny bieżące							
Produkt krajowy brutto	1.446,8	1.801,1	1.863,5	1.989,8	2.121,6	2.293,2	2.339,0	2.622,2
Wartość dodana brutto	1.273,0	1.598,0	1.646,3	1.747,5	1.857,5	2.016,1	2.060,4	2.279,8
w tym:								
rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	41,3	42,8	47,3	57,2	49,6	53,1	58,2	61,4
przemysł	310,5	414,8	434,7	440,9	463,4	491,6	502,4	612,9
budownictwo	107,0	127,9	115,5	123,2	142,0	149,9	146,5	151,9
handel ¹	245,9	282,9	289,6	308,6	329,9	354,5	356,3	395,3
Transport ²	69,1	103,5	105,9	119,6	130,5	140,6	137,8	156,7
	Rok poprzedni = 100, ceny stałe							
Produkt krajowy brutto	103,7	104,2	103,1	104,8	105,4	104,7	97,8	105,9
Spożycie	102,8	103,4	103,5	104,2	104,3	104,5	99,0	105,3
Akumulacja	110,5	104,7	98,0	107,6	110,5	100,3	89,8	117,7
Eksport	112,8	108,0	109,3	109,6	106,9	105,2	100,0	111,8
Import	113,2	106,9	107,9	110,2	107,4	103,0	98,9	115,9

¹ Razem z naprawą pojazdów samochodowych

² Razem z gospodarką magazynową

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS

Wpływ pandemii na wielkość produkcji w najważniejszych sektorach gospodarki był wyraźnie zróżnicowany. Stosunkowo słabo odczuły skutki pandemii rolnictwo i przemysł, większe spadki odnotowano w budownictwie i transporcie, a największe – w branżach usługowych, takich jak gastronomia i hotelarstwo. Spadek łącznego PKB był jednak stosunkowo niewielki, gdyż w 2020 r. PKB w cenach stałych był o 2,2% mniejszy niż w roku 2019, a już w roku 2021 PKB (w cenach stałych) był o prawie 3,6% większy niż w roku 2019.

Tabela 6. Wartość dodana brutto w latach 2010–2021

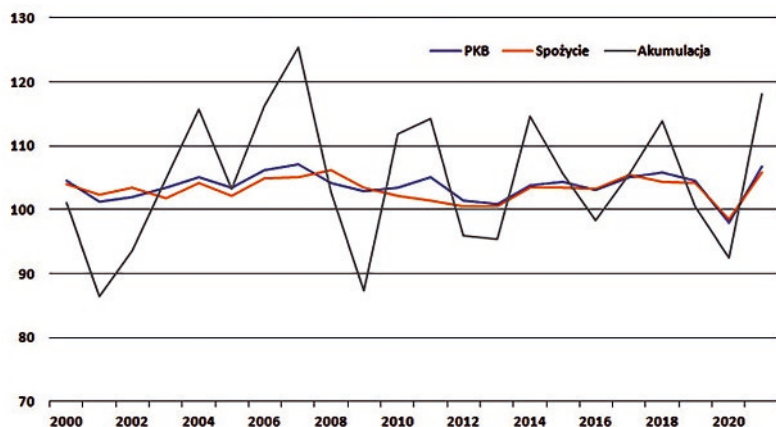
Wyszczególnienie	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Rok 2010 = 100, ceny bieżące							
Wartość dodana brutto	100,0	125,5	129,3	137,3	145,9	158,4	161,8	179,1
w tym:								
rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	100,0	103,4	114,4	138,2	120,0	128,5	140,8	148,5
przemysł	100,0	133,6	140,0	142,0	149,2	158,3	161,8	197,4
budownictwo	100,0	119,5	107,9	115,2	132,7	140,1	136,9	141,9
Handel ¹	100,0	115,0	117,8	125,5	134,2	144,1	144,9	160,7
Transport ²	100,0	149,9	153,3	173,2	189,0	203,6	199,5	226,9

¹ Razem z naprawą pojazdów samochodowych

² Razem z gospodarką magazynową

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS

Ograniczenie do stosunkowo niewielkich rozmiarów „pandemicznego” spadku produkcji odbyło się jednak kosztem ogromnych wydatków. Szacuje się, że związane z COVID-19 wydatki publiczne (łącznie z wydatkami finansowanymi formalnie przez BGK i PFR S.A.) wyniosły łącznie nie mniej niż 300 mld zł, z czego tylko niewielką część stanowiły wydatki o charakterze medycznym. Większość wydatków skierowana została do przedsiębiorców objętych lockdownem i ich pracowników, przy czym podana kwota nie obejmuje tzw. *tax expenditures*, czyli strat dochodów (lub dodatkowych wydatków spowodowanych m. in. ulgami we wpłatach na rzecz dotowanych funduszy celowych. Przypomnieć warto, że spadek wartości PKB (mierzonego w cenach bieżących) pomiędzy rokiem 2019 i 2020 wyniósł ok. 54 mld zł.

Wykres 1. PKB i składniki jego podziału w latach 2000–2021 (ceny stałe, rok poprzedni = 100)

Źródło: roczne wskaźniki makroekonomiczne GUS (<https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>)

O ile skutki pandemii mierzone spadkiem PKB i spożycia były w istocie rzeczy dość ograniczone, to w 2020 roku odnotowano bardzo poważny spadek nakładów na inwestycje. Spadek ten miał dość złożone przyczyny. Niewątpliwie istotną rolę odegrały problemy związane z pandemią, a więc trudności z dostępem do materiałów, zawieszenie działalności przez wiele firm budowlanych, a także niższa skłonność do inwestowania spowodowana niepewnością co do dalszego rozwoju sytuacji. Warto jednak zauważyć, że swoją rolę odegrał też „unijny cykl inwestycyjny” powodujących, co dobrze widać na wykresie 1, duże wahania poziomu inwestycji w kolejnych latach unijnego, siedmioletniego cyklu programowania finansowego.

3.1.2. Rynek pracy

Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej wprowadzone w związku z pandemią na początku 2020 roku musiały spowodować – mimo uruchomienia rozbudowanych programów pomocowych dla przedsiębiorców – spadek zatrudnienia. Spadek ten dotknął przede wszystkim sektor usług.

Tabela 7. Rynek pracy i dochody ludności w latach 2015–2021

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Pracujący w gospodarce narodowej (tys. osób)	14.829,8	15.293,3	15.710,8	15.949,7	16.120,6	14.789,1	15.021,1
Bezrobotni (tys. osób)	1.563,3	1.335,2	1.081,7	968,9	866,4	1.046,4	895,2
Stopa bezrobocia rejestrowanego	9,7	8,2	6,6	5,8	5,2	6,3	5,4
Stopa bezrobocia BAEL	6,9	5,5	4,5	3,8	2,9	3,1	2,9
Stopa bezrobocia Eurostat	7,7	6,3	5,0	3,9	3,3	3,2	3,4
Dochód realny do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych (rok 2015 = 100)	100,0	105,7	109,1	112,6	118,5	122,5	.
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem (z transferami)	17,6	17,3	15,0	14,8	15,4	14,8	16,8 ¹
Przeciętne miesięczne wynagrodzenia realne brutto w gospodarce narodowej (rok 2015 = 100)	100,0	104,3	108,2	114,0	119,5	123,0	126,7
Przeciętna emerytura i renta (zł)							
w systemie pracowniczym	2.096,6	2.131,8	2.182,5	2.158,8	2.352,9	2.388,4	2.540,1
w systemie rolniczym	1.070,3	1.082,5	1.097,0	1.123,7	1.275,6	1.300,1	1.358,2

¹ Dane wstępne

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, ZUS, KRUS i Eurostatu

Według danych GUS liczba pracujących była w końcu 2020 r. o ponad 1,3 miliona osób niższa niż w początku tego roku¹⁷. Mimo stopniowego znoszenia ograniczeń

¹⁷ Publikując te dane GUS zaznaczył, że wielkości z lat 2020–2021 nie są w pełni porównywalne z danymi z poprzednich lat. Kwestia porównywalności danych (skali wpływu nowej metodologii

w prowadzeniu działalności gospodarczej liczba pracujących była w 2021 r. tylko nieznacznie wyższa niż w roku 2020, wyraźnie zmalały natomiast wskaźniki określające rozmiary rejestrowanego bezrobocia.

Odnotować należy fakt, że programy pomocowe i inne przedsięwzięcia polityki społecznej uruchomione w roku 2020 pozwoliły na utrzymanie realnej wartości dochodów gospodarstw domowych i zmniejszenie odsetka osób zagrożonych relatywnym ubóstwem. Mało prawdopodobne wydaje się jednak, by taki poziom realnych dochodów mógł być utrzymany również w roku 2022, w warunkach bardzo wysokiej inflacji.

Do pozytywnych zjawisk zaliczyć należy obniżenie w ostatnich latach wskaźnika zagrożenia ubóstwem. Przypomnieć jednak należy, że projekt „Rodzina 500+”, który w znacznej mierze spowodował ograniczenie sfery ubóstwa uruchomiony został przede wszystkim w celu zahamowania niekorzystnych trendów demograficznych – i pod tym względem okazał się on nieskuteczny.

3.1.3. Ceny, kursy walutowe, stopy procentowe

Ostatnie lata przed wybuchem pandemii charakteryzował niski i w miarę stabilny poziom inflacji. Miesięczne wskaźniki obrazujące wzrost cen na koniec kolejnych miesięcy w relacji do cen z analogicznego miesiąca poprzedniego roku zmieniały się w granicach od 1,7 do 3,4%, osiągając swe najwyższe wartości w ostatnim kwartale 2019 roku. Zaobserwowany na początku 2020 roku, a więc po dotarciu pandemii do Polski wzrost inflacji do poziomu ponad 4,5% okazał się dość krótkotrwały i wskaźniki inflacji wróciły do poziomu zbliżonego do 3%.

Od połowy 2021 roku ujawniły się jednak skutki prowadzonej w 2020 r. polityki finansowej, charakteryzującej się przekazaniem znacznych kwot przedsiębiorcom i pracownikom dotkniętym skutkami pandemii i utrzymaniem – mimo zahamowania wzrostu gospodarczego – wysokiego tempa wzrostu podaży pieniądza. Wydaje się oczywiste, że taka kombinacja założeń polityki pieniężnej i polityki budżetowej musiała doprowadzić do uruchomienia procesów inflacyjnych – co w rzeczywistości nastąpiło. Dodatkowym czynnikiem sprzyjającym wzrostowi cen była również realizacja w 2021 „odłożonego popytu” z okresu największego natężenia pandemii w roku 2020, a także bardzo niskie stopy procentowe oferowane przez banki indywidualnym klientom.

szacowania liczby pracujących na prezentowane wyniki), a także zaskakujących relacji pomiędzy zmianami liczby pracujących, a zmianami liczby zarejestrowanych bezrobotnych wymaga jednak dalszej analizy.

Tabela 8. Ceny towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2015–2022 (koniec roku)

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rok poprzedni = 100								
Ceny towarów i usług konsumpcyjnych (GUS)	99,1	99,4	102,0	101,6	102,3	103,4	105,1	114,4
Zharmonizowany indeks (HICP)								
Polska	99,3	99,8	101,6	101,2	102,1	103,7	105,2	113,2
UE-26	100,1	100,3	101,7	101,9	101,5	100,7	102,9	109,2
Węgry	100,1	100,5	102,4	102,9	103,4	103,4	105,2	115,3
Rok 2015 = 100								
Ceny towarów i usług konsumpcyjnych (GUS)	100,0	99,4	101,4	103,0	105,4	109,0	114,5	131,0
Zharmonizowany indeks (HICP)								
Polska	100,0	99,8	101,4	102,6	104,8	108,6	114,3	129,4
UE-26	100,0	100,3	102,0	103,9	105,4	106,2	109,3	119,3
Węgry	100,0	100,5	102,8	105,8	109,5	113,2	119,0	137,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS i Eurostatu.

Efekty takiej polityki obrazują dobrze dane przedstawione poniżej w tabeli 9 i na wykresie 2. Z danych w tabeli u widać wyraźnie, że polityka pieniężna w roku 2020 nastawiona była bardziej na wspieranie zagrożonego pandemią wzrostu gospodarczego, niż na utrzymanie stabilnego poziomu cen. Świadczy o tym w szczególności bardzo duży wzrost relacji podaży pieniądza do PKB zaobserwowany pomiędzy końcem 2019 i końcem 2020 roku.

Tabela 9. Podaż pieniądza w latach 2010–2022 (koniec roku)

Wyszczególnienie	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 ¹
mld zł									
M1	449,2	692,1	815,3	906,4	1.012,4	1.154,9	1.531,7	1.724,9	1.584,9
M3	783,6	1.155,0	1.265,7	1.324,4	1.446,1	1.565,6	1.822,7	1.985,0	2.091,3
PKB = 100									
M1	31,0	38,4	43,8	45,6	47,7	50,4	65,5	65,8	52,4
M3	54,2	64,1	67,9	66,6	68,2	68,3	77,9	75,7	69,1

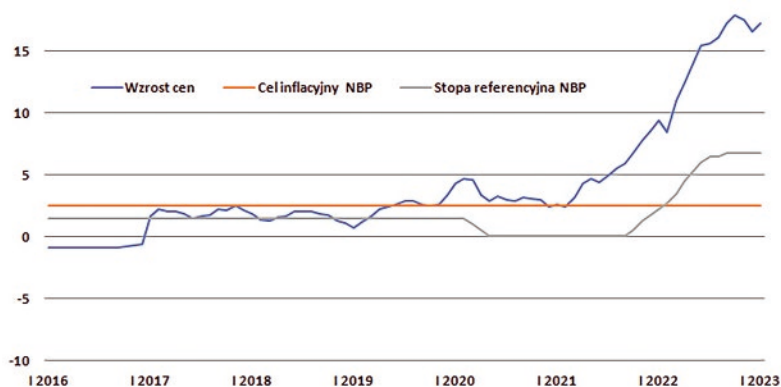
¹ Dane wstępne

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

Wysoka inflacja utrzymała się również w 2022 roku, osiągając swoje maksimum w październiku 2022 roku, gdy wzrost cen w relacji do cen z czerwca 2021 roku osiągnął nienotowany od ponad 25 lat poziom 17,9%. Podjęte przez NBP działania polegające przede wszystkim na kilkakrotnych podwyżkach stóp procentowych NBP z poziomu praktycznie zerowego do ponad 6%, były – w naszej opinii – spóźnione i zbyt łagodne. Zauważyć warto, że obecne realne (skorygowane o inflację)

wartości stóp procentowych NBP są nadal ujemne i mniejsze niż na początku pandemii.

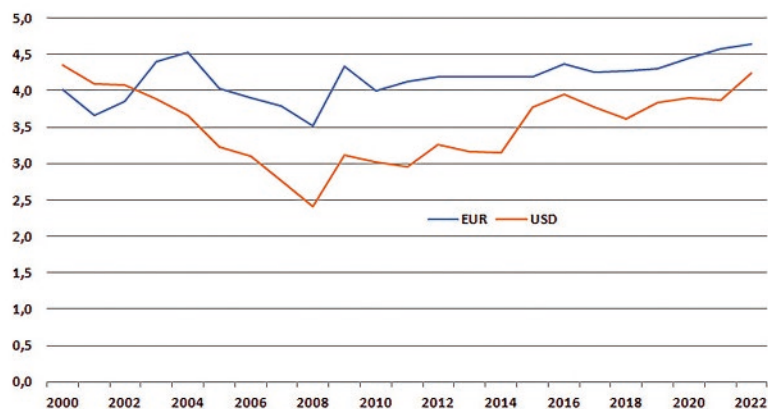
Wykres 2. Ceny towarów i usług konsumpcyjnych (analogiczny miesiąc roku poprzedniego = 100) i stopa referencyjna NBP w latach 2018–2022



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS i NBP.

Wysoka inflacja nie spowodowała – jak dotąd – znaczących zmian kursu złotego do euro i dolara, nie znalazła też odbicia w adekwatnym do inflacji wzroście wynagrodzeń. W efekcie w 2022 roku nastąpiło bardzo wyraźne zmniejszenie się realnej wartości przeciętnego wynagrodzenia, a także parytetu siły nabywczej złotego w relacji do podstawowych walut światowych.

Wykres 3. Kursy złotego do euro i dolara w latach 2000–2021



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych NBP.

3.1.4. Bilans płatniczy

Pierwszy rok pandemii nie spowodował perturbacji w bilansie płatniczym Polski. Co więcej, znaczny spadek importu spowodował wyraźną poprawę salda obrotów towarowych i wzrost – o ponad 15 mld euro – oficjalnych aktywów rezerwowych.

Tabela 10. Bilans płatniczy Polski w latach 2015–2021

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	mln euro						
Rachunek bieżący bilansu płatniczego	-3.917	-3.384	-1.639	-6.515	2.523	15.287	-3.537
saldo obrotów towarowych	798	2.030	-353	-6.219	1.527	12.472	-599
saldo usług	10.874	13.752	17.872	21.262	23.863	22.832	26.406
saldo dochodów pierwotnych	-14.727	-17.728	-18.996	-20.084	-21.115	-18.440	-25.376
saldo dochodów wtórnych	-862	-1.438	-162	-1.474	-1.752	-1.577	-3.968
Rachunek kapitałowy	10.158	4.457	5.891	10.423	10.544	12.065	9.271
Rachunek finansowy	528	1.335	-2.284	1.175	5.637	20.186	1.208
inwestycje bezpośrednie	-9.142	-3.826	-6.751	-12.854	-10.378	-11.137	-20.850
inwestycje portfelowe	2.795	-3.359	-4.146	3.731	10.566	6.547	9.563
pozostałe inwestycje	6.813	-12.085	16.760	5.144	-2.656	9.790	-474
pochodne instrumenty finansowe	-879	175	-1.004	-1.074	-1.105	-929	-2.933
oficjalne aktywa rezerwowe	941	20.430	-7.143	6.228	9.210	15.915	15.902
Saldo błędów i opuszczeń	-5.713	262	-6.536	-2.733	-7.430	-7.166	-4.526
	PKB = 100						
Rachunek bieżący bilansu płatniczego	-0,9	-0,8	-0,3	-1,3	0,5	2,9	-0,6
Saldo płatności towarowych	0,2	0,5	-0,1	-1,2	0,3	2,4	-0,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

W roku 2021 struktura bilansu płatniczego powróciła już do stanu z ostatnich lat przed pandemią.

3.2. Finanse państwa

Na stan finansów państwa w ostatnich latach decydujący wpływ wywarły dwa procesy:

- dostosowanie dochodów i wydatków państwa do konieczności uruchomienia działań zmiany służących przeciwdziałaniu pandemii i jej skutkom,
- zmiany w polityce finansowej państwa, wykorzystujące pandemię jako pretekst do pewnych przedsięwzięć niezwiązanych bezpośrednio (a czasem wcale nie związanych) z pandemią.

Niezależnie od opisanych powyżej procesów w ostatnich latach istotne znaczenie dla finansów państwa miały zmiany w systemie podatkowym, a także zmiany regulacji określających zasady finansowania działalności samorządowej.

Rzetelną, kompleksową ocenę wpływu działań rządu na obecny i przyszły stan finansów państwa i możliwości dalszego prowadzenia aktywnej polityki zrównoważonego rozwoju komplikuje fakt znaczącego pogorszenia się stanu jawności i przejrzystości finansów publicznych.

3.2.1. Budżet państwa

W całym okresie lat 2015–2019 dochody i wydatki budżetu państwa rosły. W roku 2020, a więc w pierwszym roku pandemii wyraźne było spowolnienie wzrostu dochodów i znacznie większy niż w poprzednich latach wzrost wydatków, skutkujący zwiększeniem deficytu budżetu państwa do prawie 85 mld zł, czyli ok. 3,6% PKB. W 2021 roku budżet państwa powrócił już na normalną ścieżkę wzrostu dochodów, co umożliwiło redukcję deficytu budżetu państwa do poziomu ok. 1% PKB.

Tabela 11. Budżet państwa i budżet środków europejskich w latach 2015–2021

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	mln zł						
Budżet państwa (BP)							
Dochody	289.136,7	314.683,6	350.414,7	380.048,1	400.535,3	419.795,7	494.843,5
Dochody podatkowe	259.673,5	273.138,4	315.257,4	349.353,8	367.290,7	370.261,8	432.170,4
Dochody niepodatkowe	27.710,2	40.131,3	33.671,7	28.887,9	31.379,0	47.401,9	60.521,2
Dochody zagraniczne	1.753,0	1.413,9	1.485,6	1.806,4	1.865,5	2.132,0	2.151,9
Wydatki	331.743,4	360.843,1	375.768,5	390.454,3	414.273,0	504.776,1	521.216,8
Wydatki bieżące	311.687,1	343.142,3	351.217,0	363.960,1	395.662,6	471.380,5	479.175,6
Wydatki majątkowe	20.056,3	17.700,8	24.551,4	26.494,3	18.610,4	33.395,6	42.041,2
Wynik	-42.606,7	-46.159,5	-25.353,8	-10.406,2	-13.737,8	-84.980,5	-26.373,4
Budżet środków europejskich (BSE)							
Dochody	64.463,7	39.064,2	47.591,4	63.328,2	73.549,1	79.036,6	73.548,0
Wydatki	67.695,4	51.700,7	48.002,2	66.852,8	70.906,6	80.810,0	72.887,5
Wydatki bieżące	33.866,6	30.727,4	26.632,2	31.621,8	33.787,8	42.461,6	39.111,5
Wydatki majątkowe	33.828,9	20.973,3	21.370,0	35.231,0	37.118,8	38.348,4	33.776,0
Wynik	-3.231,7	-12.636,5	-410,8	-3.524,6	2.642,5	-1.773,3	660,5
Razem BP i BSE							
Dochody	353.600,5	353.747,8	398.006,1	443.376,4	474.084,4	498.832,3	568.391,5
Wydatki	399.438,9	412.543,8	423.770,7	457.307,1	485.179,6	585.586,1	594.104,3
Wynik	-45.838,4	-58.796,0	-25.764,5	-13.930,8	-11.095,3	-86.753,8	-25.712,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

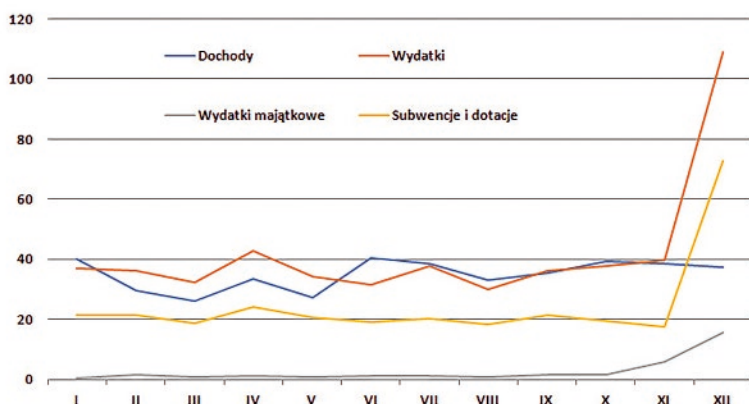
Wbrew pozorom wysoki deficyt budżetowy w roku 2020 nie miał – co dalej pokażemy – ścisłego związku z koniecznością ponoszenia dodatkowych wydatków służących przeciwdziałaniu pandemii.

Przyjęta strategia finansowania zadań służących przeciwdziałaniu pandemii i jej skutkom polegała na przerzuceniu ciężaru bezpośredniego finansowania przedsięwzięć „antycovidowych” na powiązane z władzą publiczną instytucji niebędących podmiotami sektora finansów publicznych: Bank Gospodarstwa Krajowego i Polski Fundusz Rozwoju S.A. oraz zapewnieniu środków na te przedsięwzięcia z emisji przez BGK i PFR S.A. obligacji, których obsługa i spłata została zagwarantowana przez Skarb Państwa.

W ten sposób budżet państwa został formalnie odciążony z wydatków antycovidowych, chociaż oczywiste jest, że – z pewnym opóźnieniem – wydatki poniesione w 2020 roku i tak obciążą Skarb Państwa. Istotne staje się pytanie o to, dlaczego mimo przeniesienia poza budżet państwa finansowania bardzo kosztownych programów osłonowych uruchomionych w 2020 r. konieczne było tak znaczne zwiększenie wydatków i deficytu budżetowego.

Odpowiedź na to pytania daje analiza przebiegu wykonania budżetu państwa w 2020 roku. Dane z publikowanych co miesiąc operatywnych sprawozdań z wykonania budżetu państwa pokazują, że przynajmniej do końca października budżet państwa realizowany był w sposób zgodny z ustaleniami zawartymi w ustawie budżetowej. W końcu października Sejm uchwalił jednak nowelizację ustawy budżetowej zwiększającą w zasadniczy sposób limit wydatków i deficyt budżetowy. W końcowych miesiącach podwyższony limit wydatków został w przeważającej części wykorzystany, przy czym zwraca uwagę fakt, iż najszybciej rosnącymi w końcu roku 2020 wydatkami budżetu państwa były wydatki na dotacje.

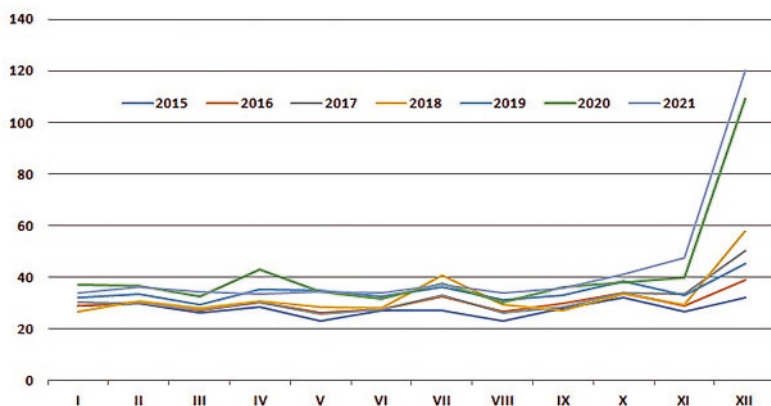
Wykres 4. Wykonanie budżetu państwa według miesięcy w 2021 r.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Porównanie rozkładu wydatków budżetu państwa w roku 2020 z analogicznymi rozkładami z lat 2015–2019 pokazuje, że tak znacznego wzrostu wydatków w końcu roku nie zaobserwowano w żadnym innym roku. Wątpliwe też wydaje się, by biorąc pod uwagę procedury obowiązujące przy dokonywaniu wydatków budżetowych możliwe były efektywne wykorzystanie dodatkowych środków w tak krótkim czasie, jaki pozostał od wejścia w życie nowelizacji ustawy budżetowej (1 listopada 2020 r.) do końca roku budżetowego, nie były też jasne przyczyny, dla których w końcu 2020 roku, gdy funkcjonowały już programy anty-covidowe pojawiła się potrzeba tak radykalnego zwiększenia wydatków. Podobny rozkład wydatków budżetu państwa odnotowano również w 2021 roku – ponownie w grudniu wydatki były znacznie większe niż w poprzednich miesiącach i nie służyły one finansowaniu nagłych wydatków niezbędnych do poniesienia przed końcem roku.

Wykres 5. Rozkład wydatków budżetu państwa według miesięcy w latach 2015–2021



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Analiza nowelizacji ustawy budżetowej¹⁸ wykazała, że z ogólnej kwoty prawie 72,7 mld zł tylko nieznaczna część przeznaczona była na wydatki, które faktycznie będą zrealizowane w roku 2020, większość dodatkowych wydatków miała być natomiast wykorzystana na zwiększenie zasobów finansowych różnych instytucji pozabudżetowych. Jasne było również, że nie będzie możliwe wykorzystanie w 2020 r. dużych kwot przewidzianych na finansowanie inwestycji.

¹⁸ Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020, Dz. U. poz. 1919.

Tabela 12. Największe zmiany w budżecie państwa w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020

Działy	Kwota (mln zł)	Najważniejsze pozycje	
Ogółem	72.679,3		
Pozostałe zadania polityki społecznej	26.495,3	Dotacja dla Funduszu Solidarnościowego ¹	26.500,0
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	13.437,7	Dotacja dla FUS	12.000,0
Transport	12.173,9	Drogi krajowe	2.800,0
		Transport kolejowy (dotacja bieżąca dla PKP)	5.392,7
		Fundusz Dróg Samorządowych	3.800,0
Różne rozliczenia	7.317,1	Składka do budżetu UE	2.264,8
		Rezerwa na współfinansowanie projektów UE	1.463,6
		Rezerwa na inwestycje w obszarze transportu lądowego	1.850,0
Obrona narodowa	3.000,0	Inwestycje	3.000,0
Obsługa długu publicznego	2.200,0	Obsługa długu krajowego	2.433,4
Ochrona zdrowia	2.003,0	Dotacje – rezerwa	2.000,0
Rodzina	1.754,2	Środki na świadczenia rodzinne (m.in. 500+)	1.700,0
Bezpieczeństwo publiczne	1.616,1	Inwestycje w jednostkach podległych MSWiA	831,7
		Wydatki bieżące policji i straży pożarnej ²	676,1
Górnictwo i kopalnictwo	1.342,9	Dotacje inwestycyjne dla kopalni węgla kamiennego	899,5
Szkolnictwo wyższe i nauka	634,4	Inwestycje uczelni i instytucji nauki	568,9
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	414,2	Inwestycje	416,3
Pozostałe działy	308,2		

¹ Wydatek ujęty w części budżetowej 44 – Zabezpieczenie społeczne.

² Środki dla straży pożarnej ujęte w budżetach wojewodów jako dotacje dla powiatów na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Źródło: Misiąg W. (2020), *Opinia o uchwalonej dnia 7 października 2020 r. ustawie o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji Korespondencji „Opinie i ekspertyzy” OE-315, Warszawa.

Z analizy danych zawartych w tabeli 12 wynikają dwa istotne wnioski. Po pierwsze, z punktu widzenia zadań, które powinny być zostać sfinansowane w 2020 r. ze środków budżetowych, nowelizacja ustawy budżetowej była zbędna, spowodowała jednak wyraźne zwiększenie zadłużenia państwa. Po drugie, zasadniczym celem nowelizacji ustawy budżetowej nie było finansowe wsparcie działań związanych z pandemią, lecz stworzenie rezerw finansowych, które wykorzystywane będą w kolejnych latach. Nie jest przy tym jasne, jakie cele wykorzystania tych środków zakładali projektodawcy nowelizacji.

Ostateczną konkluzją jest stwierdzenie, że oficjalne dane odnoszące się do budżetu państwa nie oddają ani faktycznych celów wykorzystania środków budżetowych, ani realnego stanu finansów państwa. Przypomnieć też należy, że na wykonanie budżetu państwa w kolejnych latach istotny wpływ będą miały takie czynniki jak:

- konieczność wykupu obligacji BGK i PFR S.A.,
- skutki zmian w systemie podatkowym, zmniejszające przede wszystkim wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych,
- konieczność systemowego uregulowania kwestii strat poniesionych przez jednostki samorządu terytorialnego w wyniku ograniczenia dochodów z PIT.

3.2.2. Budżet środków europejskich

Pandemia nie wpłynęła w istotny sposób na dochody i wydatki budżetu środków europejskich (BSE), a zmniejszenie dochodów i wydatków BSE w 2021 roku w relacji do roku poprzedniego należy wyjaśnić wejściem w końcową fazę siedmioletniej perspektywy finansowej. Nie odnotowano również znaczących zmian w strukturze wydatków BSE. Tak jak w poprzednich latach największe wydatki przeznaczone były na zadania wspólnej polityki rolnej oraz na wydatki regionalnych programów operacyjnych i wydatki na zadania z zakresu transportu.

Tabela 13. Dochody i wydatki budżetu środków europejskich w latach 2015–2021

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	mln zł						
Dochody	64.463,7	39.064,2	47.591,4	63.328,2	73.549,1	79.036,6	73.548,0
Wydatki	67.695,4	51.700,7	48.002,2	66.852,8	70.906,6	80.810,0	72.887,5
Regionalne programy operacyjne	9.962,1	6.248,3	9.707,0	19.326,1	21.772,3	22.095,1	18.464,6
Rolnictwo	24.656,4	23.571,8	16.823,0	19.714,9	19.960,4	22.770,9	21.115,3
Pozostałe wydatki	33.076,9	21.880,5	21.472,2	27.811,8	29.173,9	35.944,0	33.307,6
Transport	14.619,8	12.801,6	11.281,2	13.379,2	13.452,1	14.750,7	12.944,0
Przetwórstwo przemysłowe	5.629,5	2.483,5	2.289,2	3.476,3	3.382,0	6.526,9	5.018,8
Gospodarka komunalna	4.152,5	1.486,9	952,3	2.614,6	3.318,2	3.705,4	3.468,2
Pomoc społeczna ¹	796,8	1.531,8	2.107,7	1.510,2	1.549,9	2.160,6	2.582,9
Nauka i szkolnictwo wyższe	3.206,2	919,7	1.337,9	2.217,3	3.380,4	4.074,1	4.713,4
Administracja	1.199,4	583,5	1.315,7	1.493,9	1.477,8	1.766,3	2.451,0
	Wydatki ogółem = 100						
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Rolnictwo	36,4	45,6	35,0	29,5	28,2	28,2	29,0
Pozostałe wydatki	48,9	42,3	44,7	41,6	41,1	44,5	45,7
Transport	21,6	24,8	23,5	20,0	19,0	18,3	17,8
Przetwórstwo przemysłowe	8,3	4,8	4,8	5,2	4,8	8,1	6,9
Gospodarka komunalna	6,1	2,9	2,0	3,9	4,7	4,6	4,8
Pomoc społeczna ¹	1,2	3,0	4,4	2,3	2,2	2,7	3,5
Nauka i szkolnictwo wyższe	4,7	1,8	2,8	3,3	4,8	5,0	6,5
Administracja	1,8	1,1	2,7	2,2	2,1	2,2	3,4

¹ Łączna kwota wydatków w działach Pomoc społeczna, Pozostałe zadania polityki społecznej i Rodzina.
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Największym problemem związanym z wydatkami finansowanymi środkami z budżetu Unii Europejskiej jest obecnie niepewność co do perspektyw dalszego finansowania przedsięwzięć rozwojowych środkami unijnymi, w tym przede wszystkim środkami z Programu Odbudowy i Wzmocnienia Odporności.

3.2.3. Budżety jednostek samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego nie odczuły bezpośrednich skutków spowolnienia wzrostu gospodarczego wywołanego pandemią. O ile jednak dane z lat 2020–2021 wskazują na utrzymywanie przez JST stosunkowo wysokiej dynamiki dochodów i wydatków i dobry stan finansów sektora samorządowego jako całości, to jednocześnie wskazać trzeba istnienie kilku poważnych problemów dotyczących finansowania zadań samorządowych w kolejnych latach. Do problemów tych zaliczyć należy w pierwszej kolejności:

- utrzymujące się dysproporcje dochodowe i niedostosowanie dochodów znacznej części gmin do potrzeb wynikających z obowiązujących standardów wykonywania zadań samorządowych,
- zwiększające się obciążenie dochodów własnych gmin kosztami utrzymania szkół, kształtowanymi głównie decyzjami podejmowanymi na szczeblu rządowym,
- utratę znaczącej części dochodów z udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i brak systemowych rozwiązań rekompensujących (np. poprzez zwiększenie wskaźnika udziałów) utratę dochodów z PIT,
- niepewność co do perspektyw dalszego finansowania zadań samorządowych, w tym przede wszystkim inwestycji ze środków unijnych.

Luka dochodowa powstała w budżetach samorządowych w wyniku wdrożenia rozwiązań obniżających dochody jednostek samorządowych z PIT była w latach 2020–2021 rekompensowana – przynajmniej częściowo – ustalonymi ad hoc dodatkowymi transferami na rzecz JST. Rozwiązaniem systemowym miała być nowa subwencja (rozwojowa) wprowadzona do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego na mocy nowelizacji tej ustawy przeprowadzonej w 2021 r., jednak ani w roku 2021, ani w roku 2022 wydatki na tę subwencję nie zostały przewidziane w budżecie państwa. Problem utraty przez JST części dochodów z udziałów w PIT stanie się jeszcze poważniejszy po roku 2022, gdy ujawnią się skutki obniżenia podstawowej stawki PIT z 16 do 12%.

Tabela 14. Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015–2021

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
	mln zł							2015 = 100
Dochody	199.019	213.669	229.879	251.846	278.577	304.930	333.409	167,5
Subwencje ogólne	51.343	53.036	54.281	56.430	61.762	67.029	82.318	160,3
Dotacje	44.126	53.949	61.874	72.162	81.016	91.544	92.471	209,6
Dochody własne	103.550	106.684	113.724	123.254	135.800	146.357	158.620	153,2
PIT	38.100	41.108	44.885	50.908	56.152	55.078	62.081	162,9
Podatek od nieruchomości	20.171	20.775	21.829	22.617	23.303	24.216	26.117	129,5
Pozostałe dochody	45.278	44.801	47.009	49.729	56.344	67.063	70.421	155,5
Wydatki	196.415	206.035	230.166	259.385	280.277	299.241	315.967	160,9
Wydatki bieżące	157.839	180.204	194.951	206.508	229.219	250.489	264.127	167,3
Wynagrodzenia	59.086	72.311	63.724	82.455	88.259	96.456	103.785	175,7
Świadczenia	16.948	35.577	42.086	42.142	50.859	60.729	59.394	350,4
Koszty obsługi długu	2.091	1.962	1.886	1.887	2.071	1.671	1.230	58,8
Wydatki majątkowe	38.576	25.831	35.215	52.877	51.058	48.752	51.840	134,4
Wynik	2.604	7.634	-288	-7.539	-1.699	5.690	17.442	x

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Tabela 15. Dochody JST na jednego gmin mieszkańca w latach 2015–2021

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	zł						
Gminy ogółem	2.966,4	3.760,5	3.729,9	3.900,2	4.338,0	4.682,2	4.949,0
Gminy w aglomeracjach	3.609,7	4.718,0	4.672,4	4.843,7	5.349,7	5.741,9	5.980,9
Gminy miejskie bez miast na prawach powiatu	2.419,4	3.008,6	3.160,0	3.278,1	3.782,2	4.117,7	4.310,8
Miasta na prawach powiatu	3.970,8	5.257,2	5.186,6	5.367,3	5.907,1	6.300,0	6.528,1
Gminy miejsko-wiejskie	2.630,5	3.329,0	3.353,9	3.522,6	3.942,6	4.350,8	4.652,3
Gminy wiejskie	2.681,9	3.332,2	3.331,1	3.509,9	3.925,2	4.338,2	4.643,6
Gminy poza aglomeracjami	2.436,7	2.974,2	2.953,5	3.119,5	3.497,2	3.799,3	4.084,9
Gminy miejskie	2.428,0	2.956,7	3.041,1	3.202,2	3.587,9	3.861,8	4.062,7
Gminy miejsko-wiejskie	2.381,8	2.915,2	2.921,3	3.082,5	3.430,5	3.726,3	3.992,2
Gminy wiejskie	2.489,8	3.036,7	2.929,9	3.103,4	3.503,1	3.828,3	4.182,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Nierozwiązany pozostaje problem dysproporcji dochodowych i związanych z tym trudności z utrzymaniem standardów wykonania zadań publicznych i zapewnieniem środków na niezbędne inwestycje w znacznej części gmin wiejskich i małych miast. Z danych zamieszczonych w tabeli 15 widoczne jest przy tym, że granica między – umownie mówiąc – gminami „biedniejszymi” i relatywnie bogatszymi nie przebiega pomiędzy gminami wiejskimi i gminami mającymi

swe siedziby w miastach, lecz pomiędzy gminami w otoczeniu większych miast (umownie nazywanych przez nas gminami w aglomeracjach) i pozostałymi gminami. Sugeruje to konieczność, wynikającą z jednej strony z postulatu zapewnienia wszystkim mieszkańcom równego dostępu do dobrych jakościowo i łatwo dostępnych usług publicznych, z drugiej zaś – z konieczności zdynamizowania obszarów rolniczych – zasadniczych zmian w systemie dochodów samorządowych.

Zdecydowanych zmian wymaga w szczególności system finansowania zadań oświatowych. Wydatki na oświatę stanowią, zwłaszcza w mniejszych gminach, największą część wydatków budżetowych, a ich rozmiary są silnie uzależnione od decyzji na szczeblu rządowym.

Podstawowym źródłem finansowania zadań oświatowych powinna być tzw. subwencja oświatowa, jednak – jak widać z danych w tabeli 16 – subwencja ta pokrywa znacznie mniejszą część wydatków oświatowych niż na przykład w roku 2015. Zwraca też uwagę dysproporcja pomiędzy stopniem finansowania subwencją oświatową wydatków na szkoły podstawowe (prowadzone przez gminy) i analogicznego wskaźnika odnoszącego się do liceów i innych szkół średnich.

Tabela 16. Relacja subwencji oświatowej do wydatków na oświatę w latach 2015–2021

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	%%						
Miasta na prawach powiatu	64,5	64,0	61,7	58,8	59,2	60,9	59,0
Gminy miejskie	53,2	53,8	52,4	50,5	50,3	48,9	47,2
w aglomeracjach	48,9	50,1	49,7	47,6	46,0	46,5	44,7
poza aglomeracjami	53,9	54,5	52,9	51,0	51,1	49,4	47,7
Gminy miejsko-wiejskie	58,9	59,5	56,4	54,1	54,8	54,0	51,4
w aglomeracjach	51,1	53,4	51,5	50,1	49,9	49,6	47,4
poza aglomeracjami	60,5	60,7	57,4	54,9	55,9	55,0	52,3
Gminy wiejskie	64,8	65,0	61,4	58,2	58,3	57,0	54,3
w aglomeracjach	59,4	59,3	55,6	53,4	54,1	53,1	52,2
poza aglomeracjami	66,4	66,8	63,3	59,8	59,8	58,4	55,0
Powiaty	110,1	111,5	103,1	95,2	98,6	103,0	96,6
Województwa	90,2	97,5	79,2	65,5	66,0	67,0	57,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Naszym zdaniem przytoczone powyżej fakty wskazują na konieczność zasadniczej przebudowy całego systemu dochodów samorządowych.

3.2.4. Fundusze celowe

Niezależnie od wyprowadzenia znacznych kwot wydatków będących faktycznie wydatkami publicznymi do instytucji spoza sektora finansów publicznych, nadal rozwija się sektor państwowych funduszy celowych. Powstało kilka nowych funduszy dysponujących już znacznymi środkami (np. Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych w końcu 2021 r. dysponował już środkami przekraczającymi 10 mld zł), rosną też środki na rachunkach większości pozostałych funduszy celowych.

Tabela 17. Środki państwowych funduszy celowych w latach 2019 i 2021 (koniec roku)

Wyszczególnienie	2019			2021			Koszty 2021 = 1
	Ogółem	Środki pieniężne	Należności	Ogółem	Środki pieniężne	Należności	
mln zł							
Fundusze celowe ogółem	33.565,5	39.481,3	18.262,8	88.584,5	87.712,3	34.082,4	x
w tym fundusze:							
Reprywatyzacji	3.995,4	3.357,4	638,0	6.606,0	816,9	6.341,4	0,38
Zapasów Interwencyjnych	2.598,6	2.494,5	145,9	3.363,6	3.235,2	183,0	2,75
Modernizacji Sił Zbrojnych	693,4	79,9	613,5	10.081,2	6.420,2	3.661,1	38,13
Pracy	24.130,6	20.048,4	4.123,8	29.413,5	21.292,5	8.171,3	1,56
Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	1.890,1	1.113,3	800,3	3.329,1	2.957,6	779,8	0,71
Rekompensacyjny	998,8	846,2	153,6	1.304,1	1.062,7	242,8	10,46
Wsparcia Policji	900,9	901,3	0,0	1.452,6	1.452,7	0,1	10,87
PFRON	1.135,5	938,9	197,0	2.396,7	2.315,0	123,3	0,38
Solidarnościowy	0,0	0,0	0,0	5.644,7	25.149,0	0,0	0,82
Ubezpieczeń Społecznych	4.208,2	1.703,9	11.126,5	7.308,9	5.565,2	13.949,7	0,02
Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg	-1.066,2	895,9	7,2	8.081,5	8.071,2	10,7	2,60
Inwestycji Kapitałowych	–	–	–	1.301,2	1.301,2	–	3,09
Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji	–	–	–	1.605,0	1.605,0	–	1,97
Medyczny	–	–	–	3.516,0	3.354,9	161,1	4,88

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Sposób gospodarowania środkami funduszy celowych budżci jednak istotne zastrzeżenia. Do najważniejszych z nich zaliczyć należy:

- niedostosowanie przyznanych funduszom dochodów do rozmiarów ich faktycznej działalności, co powoduje odkładanie się na rachunkach tych funduszy środków, które w skrajnych przypadkach odpowiadają wieloletnim wydatkom tych funduszy; obrazuje to tabela 17, w której przedstawiono zmiany zasobów funduszy celowych pomiędzy końcem roku 2019 i końcem roku 2021 oraz relację wartości stanu funduszy do ich wydatków (kosztów) poniesionych w 2021 r.; przypomnieć należy, że utrzymując na rachunkach

- funduszy celowych kwotę ponad 87 mld zł Skarb Państwa jednocześnie zwiększał swe zadłużenie;
- stosowaną coraz częściej praktykę przenoszenia do funduszy celowych wydatków, które powinny być ujmowane w budżecie państwa i które często nie mają wyraźnego związku z ustawowymi zadaniami tak obciążanych funduszy; jako przykłady wskazać można finansowanie wypłat tzw. trzynastych emerytur z Funduszu Solidarnościowego, finansowanie staży rezydentów z Funduszu Pracy, czy też radykalne rozszerzenie zakresu wydatków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, w efekcie którego finansowanie zadań związanych z pierwotnymi celami powołania tego funduszu stanowiły tylko niewielką część ich wydatków; wydaje się, że jedynym celem takich operacji było sztuczne obniżenie wydatków i deficytu budżetu państwa;
 - niedostępność informacji o beneficjentach środków przyznawanych z funduszy celowych – o ile ustawa o finansach publicznych zobowiązuje dysponentów części budżetu państwa do publikowania wykazów podmiotów, które otrzymały środki z budżetu państwa, to obowiązku takiego nie mają na dysponenci państwowych funduszy celowych; w wielu przypadkach niejasne są również kryteria kwalifikowania podmiotów do uzyskania pomocy z funduszy celowych.

W powyższym zestawieniu zwrócić warto uwagę na stan Funduszu Solidarnościowego – w końcu 2021 r. posiadał on na swoim rachunku ponad 25 mld zł, lecz łączny stan funduszu wynosił tylko ok. 5,6 mld zł – oznacza to, że Fundusz Solidarnościowy musiał być w końcu 2021 r. obciążony zobowiązaniami na kwotę ok. 20 mld zł.

3.2.5. Poręczenia i gwarancje

W latach 2015–2019 kwota potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji utrzymywała się na w miarę stabilnym poziomie w granicach od 108 do 125 mln zł. Minimalne były też wypłaty (wydatki budżetu państwa) z tytułu poręczeń i gwarancji – w latach 2010–2020 wyniosły one łącznie ok. 206 mln zł, z czego ok. 184 mln zł przypadało na wydatki związane z poręczeniem udzielonym jednemu podmiotowi – Spółdzielczemu Bankowi Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie.

Przełom nastąpił w 2020 r., gdy po udzieleniu Bankowi Gospodarstwa Krajowego i Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A. gwarancji wykupu obligacji wyemitowanych przez te podmioty na finansowanie rządowych programów przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19 kwota potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa wzrosła do prawie 303 mld zł, by w końcu 2021 r. osiągnąć poziom ponad 356 mld zł.

Tabela 18. Potencjalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu poręczeń i gwarancji w latach 2015–2021

Wyszczególnienie	2010	2015	2017	2019	2020	2021
	mln zł					
Ogółem poręczenia i gwarancje	73.201	113.202	116.879	111.371	302.875	356.327
Poręczenia i gwarancje krajowe	25.129	31.418	26.301	11.356	198.279	243.753
BGK – Krajowy Fundusz Drogowy	–	25.728	.	10.240	9.827	9.414
BGK – Fundusz Przeciwdziałania COVID-19	–	–	.	–	116.934	156.068
Pozostałe	–	9.740	–	2.184	2.045	2.665
Poręczenia i gwarancje zagraniczne	48.072	81.784	90.577	100.016	104.596	112.574
BGK – Krajowy Fundusz Drogowy	–	49.055	.	73.877	74.768	75.150
BGK – Fundusz Przeciwdziałania COVID-19	–	–	.	–	–	6.512
PFR – tarcze finansowe	–	–	.	–	700	2.729
PKP SA	–	162	.	55	13.684	13.425
GTC SA	–	8.719	.	7.082	7.178	6.682
Autostrada Wielkopolska	–	10.174	.	5.743	5.952	5.658
PKP PLK SA	–	9.565	.	10.683	0	0
Pozostałe	–	4.109	.	2.576	2.314	2.417
	PKB = 100					
Ogółem poręczenia i gwarancje	5,1	6,3	5,9	4,9	13,0	13,6
Poręczenia i gwarancje krajowe	1,8	1,7	1,3	0,5	8,5	9,3
Poręczenia i gwarancje zagraniczne	3,4	4,5	4,6	4,4	4,5	4,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Zasadnicza różnica pomiędzy sytuacją w końcu 2019 r. i w końcu 2021 r. nie polega jednak na więcej niż trzykrotnym wzroście kwoty poręczonych i zagwarantowanych zobowiązań, lecz na tym, że już w momencie udzielania poręczeń BGK i PFR S.A. było oczywiste, że Skarb Państwa będzie musiał wykupić obligacje obu tych instytucji. Wynikało to zarówno z celu, w jakim obligacje te były emitowane, jak i z faktu, iż ani BGK, ani PFR S.A. nie dysponują kapitałem ani przychodami umożliwiającymi wykup wyemitowanych obligacji. Gwarancje Skarbu Państwa służyły więc wyłącznie formalnemu ukryciu wydatków ponoszonych na przeciwdziałanie skutkom pandemii. Dla uzyskania czytelnego obrazu finansów publicznych poręczenia udzielone BGK i PFR S.A. w 2020 r. powinny więc być traktowane jako przyrost zobowiązań Skarbu Państwa (a więc i przyrost zobowiązań sektora finansów publicznych), a wydatki dokonane przez te dwie instytucje na programy „antycovidowe” – jako wydatki budżetu państwa. Taki charakter poręczeń dla BGK i PFR S.A. znalazł zresztą formalne potwierdzenie w dokumentach Ministerstwa Finansów. Zacytować warto kuriozalny fragment rocznego sprawozdania Ministerstwa Finansów dotyczącego gwarancji Skarbu Państwa i BGK:

W 2020 r., wraz ze wzrostem kwoty potencjalnych zobowiązań, nastąpiło zwiększenie udziału w całym portfelu Skarbu Państwa zobowiązań o niskim ryzyku ich spłaty przez gwaranta. Zmiana ta jest efektem udzielenia w 2020 roku znacznych kwot gwarancji związanych z przeciwdziałaniem skutkom gospodarczym COVID-19, które z uwagi na przyjęty mechanizm zapewnienia środków na spłatę zagwarantowanych zobowiązań zaliczane są do kategorii zobowiązań o niskim ryzyku spłaty z tytułu gwarancji (za spłatę tych zobowiązań odpowiada budżet państwa mający zapewnić Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A. i BGK na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 środki na samodzielną obsługę wyemitowanych obligacji)¹⁹.

Sens tego fragmentu sprowadza się do stwierdzenia, iż gwarancje udzielone BGK i PFR S.A. są zobowiązaniami o niskim ryzyku ich spłaty przez gwaranta, ponieważ z góry założono, że gwarant będzie musiał spłacić poręczone zobowiązania. Jest to tylko jeden z wielu przykładów kreatywnej księgowości stosowanej w ostatnich latach w sektorze finansów publicznych

3.2.6. Zadłużenie sektora finansów publicznych

Mimo uruchomienia w latach 2020–2021 ogromnych środków na programy antycovidowe zadłużenie sektora finansów publicznych wzrosło tylko o ok. 160 mld zł, bardzo nieznacznemu zwiększeniu – z 43,2% w końcu 2019 r. do 43,8% w końcu 2021 r. – uległa też relacja długu sektora finansów publicznych do PKB. Obraz ten jest jednak mylący, gdyż tak dobre wyniki zawdzięczamy manipulacji księgowej, polegającej – jak już pokazaliśmy – na sfinansowaniu wydatków na rządowe programy antycovidowe środkami z gwarantowanej przez Skarb Państwa emisji obligacji przez zależne od rządu instytucje spoza sektora finansów publicznych. Umożliwiło to nieuwzględnienie kosztów programów antycovidowych i środków pozyskanych na ich finansowanie zarówno w ewidencji wydatków budżetu państwa, jak i w ewidencji państwowego długu publicznego.

¹⁹ Ministerstwo Finansów (2021), *Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2020 roku przez skarb państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego*, Warszawa 2021, s. 12.

Tabela 19. Zadłużenie sektora finansów publicznych w latach 2010–2021 (koniec roku)

Wyszczególnienie	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	mld zł, ceny bieżące							
Sektor finansów publicznych	747,9	877,3	965,2	961,8	984,3	990,9	1.111,8	1.148,6
Sektor rządowy	692,4	805,1	895,6	892,3	907,3	907,7	1.020,7	1.055,8
Sektor samorządowy	53,5	72,1	69,6	69,5	76,9	83,2	91,1	92,8
Sektor ubezpieczeń społecznych	2,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
	PKB = 100							
Sektor finansów publicznych	51,7	48,7	51,8	48,3	46,4	43,2	47,5	43,8
Sektor rządowy	47,9	44,7	48,1	44,8	42,8	39,6	43,6	40,3
Sektor samorządowy	3,7	4,0	3,7	3,5	3,6	3,6	3,9	3,5
Sektor ubezpieczeń społecznych	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Rok poprzedni =100							
Sektor finansów publicznych	100,0	117,3	110,0	99,7	102,3	100,7	112,2	103,3
Sektor rządowy	100,0	116,3	111,2	99,6	101,7	100,0	112,4	103,4
Sektor samorządowy	100,0	134,7	96,5	99,9	110,7	108,2	109,4	101,8
Sektor ubezpieczeń społecznych	100,0	5,0	78,4	82,3	106,1	82,8	97,0	84,2
Zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych								
mld zł	774,7	923,4	1.010,0	1.007,2	1.035,7	1.045,9	1.336,6	1.410,5
PKB = 100	53,5	51,3	54,2	50,6	48,8	45,6	57,1	53,8
Zobowiązania sektora finansów publicznych oraz poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa								
mld zł	821,1	990,5	1.089,7	1.078,7	1.093,1	1.102,3	1.414,7	1.504,9
PKB = 100	56,8	55,0	58,5	54,2	51,5	48,1	60,5	57,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Gdyby – zgodnie z faktyczną ekonomiczną treścią działań rządu – programy antycovidowe zostały sfinansowane w ramach wydatków budżetu państwa, a środki na ich finansowanie pozyskane z emisji skarbowych papierów wartościowych, zarówno deficyt budżetu państwa, jak i przyrost państwowego długu publicznego byłyby znacznie większe niż w oficjalnych statystykach, a obraz stanu finansów publicznych byłby bardziej realistyczny.

Zauważyć należy ponadto, że przyrost długu Skarbu Państwa w latach 2020–2021 był większy od oficjalnie wykazanego deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Oznacza to, że przyrost zadłużenia Skarbu Państwa i sektora finansów publicznych służył nie tylko finansowaniu zwiększonych wydatków budżetowych, ale również – i to w znacznej części – sfinansowaniu „zapasów” środków pieniężnych ulokowanych na rachunkach różnych instytucji pozabudżetowych.

3.3. Jawność i przejrzystość finansów publicznych

W ostatnich latach nastąpiło drastyczne pogorszenie stanu jawności i przejrzystości finansów publicznych, spowodowane zarówno zmianami systemowymi, jak i praktyką funkcjonowania organów władzy państwowej. Zmiany te nie powodują bezpośrednich skutków finansowych, oczywiście jest jednak, że brak przejrzystości finansów publicznych i coraz trudniejszy dostęp do danych o stanie finansów publicznych w negatywny sposób wpływa na skuteczność i efektywność procedur zarządzania finansami i majątkiem publicznym, ograniczając przy tym możliwość wpływania przez obywateli na politykę państwa.

3.3.1. Zarządzanie polityką rozwoju

Od 2016 roku postępuje dewastacja systemu zarządzania polityką rozwoju. Do chwili obecnej nie doszło do zapowiadanego zastąpienia nowym aktem prawnym ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ustawa ta była natomiast kilkakrotnie – i w dość chaotyczny sposób nowelizowana, a jej postanowienia nie są w praktyce realizowane. Tworzy to sytuację, w której bieżące decyzje podejmowane są *ad hoc*, bez ich powiązania z dokumentami określającymi w spójny sposób strategię długoterminowego rozwoju społeczno-gospodarczego. W oczywisty sposób wpływa na skuteczność i efektywność zarządzania majątkiem i finansami państwa.

Dla uzasadnienia tezy o stopniowym rozpadzie systemu zarządzania rozwojem państwa przytoczyć można następujące fakty:

- z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju usunięto obowiązek uchwalenia długookresowej strategii rozwoju kraju, będącej w założeniach systemu obowiązującego od 2004 roku podstawą całego systemu dokumentów określających polską strategię rozwoju; długookresowa strategia miała zostać zastąpiona koncepcją rozwoju kraju, dokument ten do tej pory nie powstał (nawet w roboczej wersji), a sądząc z informacji zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej prace nad nim znajdują się na bardzo wczesnym etapie – dodać również należy, że poważne zastrzeżenia budzi przyjęty sposób prac nad tym dokumentem;
- *Strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju*, nazywana dawniej planem Morawieckiego pełni formalnie rolę średniookresowej strategii rozwoju kraju, lecz w praktyce nie ma żadnego znaczenia dla bieżących prac rządu; nie zachowano również (co w obecnej chwili nie jest już istotne) spójności strategii średniookresowej z tzw. strategiami horyzontalnymi;
- ogłoszony w 2021 roku przez Prawo i Sprawiedliwość program „Polski Ład”, zakładający przeprowadzenie licznych przedsięwzięć rozwojowych został

w szybkim czasie zredukowany do niestarannie opracowanych zmian podatkowych i zniesienia obowiązku uzyskiwania zezwoleń na budowę domów o powierzchni do 70 m²;

- niewyjaśnione są do chwili obecnej zasady przekazywania Polsce środków z budżetu Unii Europejskiej, gdyż chociaż zakończone zostały uzgodnienia pomiędzy rządem i Komisją Europejską w kwestii *Umowy Partnerstwa i Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej*²⁰, mających stanowić podstawę dla transferów z budżetu UE do Polski w latach 2021–2030, wątpliwości budzi spełnienie przez Polskę warunków umożliwiających uruchomienie przyznanych nam środków;
- w 2022 r. Komisja Europejska formalnie zaakceptowała treść *Krajowego Planu Odbudowy i Wzmocnienia Odporności*, udostępniającego Polsce środki z europejskiego *Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*²¹, lecz możliwość uruchomienia środków dla Polski obwarowana została licznymi warunkami, które – jak się wydaje – obecny rząd uznaje za niemożliwe do zaakceptowania i wykonania;
- wyprowadzenie znacznej części programów publicznego wsparcia do instytucji pozabudżetowych spowodowało zasadnicze ograniczenie dostępu zarówno do informacji o zasadach i kryteriach przyznawania pomocy publicznej, jak i do informacji o sposobie podziału środków, którymi dysponują pozabudżetowe instytucje finansujące rządowe programy pomocowe.

3.3.2. *Zmiany w ustawie o finansach publicznych*

Pod pretekstem umożliwienia operatywnego zarządzania środkami publicznymi w warunkach pandemii do ustawy o finansach publicznych wprowadzono liczne i budzące poważne zastrzeżenia zmiany, które – jeśli nawet faktycznie umożliwiają operatywne, lecz nie zawsze efektywne zarządzanie środkami publicznymi – powodują jednocześnie osłabienie dyscypliny finansowej i zagrażają efektywności wykorzystania środkami publicznymi. Spośród wielu takich zmian wskazać można – na zasadzie przykładów:

- zawieszenie obowiązywania procedur ostrożnościowych ustalonych w art. 112 aa ustawy o finansach publicznych – umożliwiło to w szczególności przeprowadzenie w październiku 2020 roku opisaną powyżej, kontrowersyjnej nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020, która – po dokładniejszej analizie – okazała się zbędna z punktu widzenia działań służących przeciw-

²⁰ Plan Strategiczny dla WPR (2022), *op. cit.*

²¹ *Recovery and Resilience Facility.*

działaniu w 2020 roku pandemii COVID-19 i jej skutków ekonomicznych i społecznych,

- wyłączenie karalności naruszeń dyscypliny finansów publicznych popełnionych w celu przeciwdziałania pandemii i jej skutkom,
- przyznanie prezesowi Rady Ministrów uprawnienia do wydawania wiążących poleceń dokonania przez niektóre jednostki sektora finansów publicznych wpłaty środków pieniężnych do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19,
- przyznanie dysponentom środków budżetowych prawa zlecenia wykonania zadań organizacjom pozarządowym bez przeprowadzenia konkursu,
- zniesienie obowiązku uzyskiwania komisji sejmowej właściwej w sprawach budżetu państwa przy dokonywaniu operacji polegających na zmianach przeznaczenia rezerw celowych,
- rozszerzenie uprawnień Rady Ministrów do dokonywania przeniesień wydatków budżetu państwa, w tym – do dokonywania przeniesień wydatków między działami,
- przyznanie Narodowemu Funduszowi Zdrowia prawa zwiększania planu wydatków również w przypadkach, gdy konsekwencją tej zmiany będzie wzrost zobowiązań NFZ.

3.3.3. Dostęp do informacji publicznej

Wyraźnemu pogorszeniu uległ również w ostatnich latach dostęp do informacji o stanie finansów publicznych. Jest to w znacznej części skutkiem przesunięcia wydatków publicznych do instytucji, w których nie obowiązują rygory i obowiązki sprawozdawcze wiążące instytucje sektora finansów publicznych, nie bez znaczenia jest jednak również pozaustawowa praktyka działania organów władzy publicznej i ograniczanie zakresu informacji publikowanych z własnej inicjatywy tych organów. Wyraźnie widać to na przykładzie kolejnych sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej, zawierających stopniowo ograniczany zakres informacji. Zwrócić warto w szczególności uwagę na fakt rezygnacji z publikowania w sprawozdaniach z wykonania ustawy budżetowej jakichkolwiek zbiorczych danych o dochodach i wydatkach sektora finansów publicznych, a także na bardzo ograniczony zakres informacji o wykorzystaniu środków unijnych ujętych w regionalnych programach operacyjnych.

3.4. Wnioski

Sytuacja finansowa państwa uległa w ostatnich latach wyraźnemu pogorszeniu. Zdecydowały o tym w znacznym stopniu niekorzystne wydarzenia zewnętrzne, takie jak:

- pandemia COVID-9, której następstwem była konieczność radykalnego ograniczenia działalności gospodarczej i – w rezultacie – pierwszy od 1991 roku spadek produktu krajowego brutto,
- kryzys na granicy polsko-białoruskiej,
- agresja Rosji na Ukrainę i związane z tym zakłócenia na rynku żywności i rynkach paliw,

lecz również skutki niewłaściwych decyzji podejmowanych w kraju, w tym:

- uruchomienie ogromnych środków z tzw. tarcz antycovidowych przy minimalnych wydatkach skierowanych na ograniczenie zakresu lockdownu w gospodarce,
 - zaciąganie przez Skarb Państwa nowych zobowiązań służących w znacznej części zwiększaniu zasobów wolnych środków finansowych w instytucjach sektora finansów publicznych,
 - brak zdecydowanej reakcji NBP na rosnącą w niepokojącym tempie inflację,
 - brak reakcji rządu na podwyżki cen energii dokonywane przez spółki zależne od Skarbu Państwa,
 - wzrost wydatków socjalnych w skali przekraczającej realne możliwości finansowe państwa i powodujący istotne skutki finansowe dla kolejnych lat,
- a przede wszystkim sprowokowanie – poprzez ustawowe regulacje naruszające niezawisłość władzy sądowniczej – konfliktu z Unią Europejską, którego efektem jest zawieszenie płatności dla Polski z tytułu programu NextGen i groźba wstrzymania również wypłat środków z funduszy strukturalnych UE.

Taki stan rzeczy ma istotne znaczenie dla wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich – z jednej strony wskazując na bardzo ograniczone możliwości zwiększania w najbliższym czasie rozmiarów tego wsparcia, z drugiej zaś – podkreślając znaczenie, jakie ma możliwie szybkie wdrożenie przedsięwzięć służących zwiększeniu efektywności tego wsparcia. Kluczowe znaczenie mieć będą przy tym działania zmierzające do większej selektywności wsparcia, a więc przede wszystkim do rezygnacji z działań, które nie przyczyniają się do poprawy sytuacji w interesujących nas dziedzinach. Lepsze ukierunkowanie pomocy dla wsi i rolnictwa powinno też na mocniejsze wsparcie tych obszarów, których rozwój służyć będzie zarówno korzystnym zmianom w rolnictwie, jak i szybszemu rozwojowi obszarów wiejskich.

4. DOCELOWY MODEL WSI I ROLNICTWA

Dostęp do żywności wysokiej jakości w cenie pozwalającej na jej nabycie jest kluczową potrzebą każdego człowieka. Sektor rolno-spożywczy, będąc gwarantem bezpieczeństwa żywnościowego dla społeczeństwa, pełni strategiczną funkcję w gospodarce każdego kraju. Funkcję, którą w obliczu narastających wyzwań coraz trudniej wypełniać.

Polscy, europejscy i światowi producenci żywności stoją u progu ogromnych wyzwań, które wymagają podjęcia natychmiastowych działań skierowanych na przyszłość.

Globalne prognozy wskazują, że do 2050 r. światowa populacja podwoi się, co będzie powodowane szybkim przyrostem ludności w krajach dziś uznawanych za rozwijające się lub o niskim dochodzie. Wraz ze wzrostem populacji, nastąpi znaczna polaryzacja ludności. Według szacunków, w 2050 r. około 70 proc. światowej populacji zamieszkiwać będzie w miastach. To znaczny wzrost przy uwzględnieniu, że obecnie w miastach zamieszkuje około połowa światowej populacji. Mimo, iż coraz częściej podejmowane są inicjatywy mające na celu m.in. ograniczenie marnotrawienia żywności, ciężar wyżywienia ludności – w miastach i na wsiach – spoczywał będzie de facto na sektorze rolnym, który musi być efektywny i wydajny. Ze względu na ograniczone zasoby ziemi, jest to trudne wyzwanie. FAO szacuje, że globalne zasoby ziemi wynoszą około 5 miliardów hektarów, co stanowi około 38% powierzchni ziemi. Jedna trzecia tych zasobów jest użytkowana na cele upraw, zaś dwie trzecie – na tzw. trwałe użytki zielone – łąki i pastwiska wykorzystywane na cele paszowe w hodowli zwierząt. W konsekwencji wzrostu światowej populacji, stale zmniejsza się również powierzchnia upraw rolnych na osobę. W latach 1961–2016 powierzchnia upraw rolnych na 1 osobę w skali świata zmniejszyła się z 0,45 hektara do 0,21 hektara i trend ten się utrzymuje²².

Nie ulega wątpliwości, że zaspokojenie rosnącego popytu na żywność jest podstawowym wyzwaniem dla sektora rolnego na całym świecie. Obecnie bardziej niż kiedykolwiek wcześniej jest to wyzwanie palące i trudne, gdyż sprostać mu przychodzi w warunkach zmian klimatycznych, silnej eksploatacji środowiska

²² FAO (2020), *Land use in agriculture by the numbers* (2020), Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.

i dysproporcji rozwojowych między wsią a miastem. Sektor rolny ma w tych procesach dwojaką rolę: z jednej strony, to właśnie sektor rolny najbardziej odczuje ich negatywne efekty, a z drugiej strony – nie do przecenienia jest rola, jaką rolnictwo może odegrać w łagodzeniu skutków wszystkich tych zjawisk. Przykładem takiej dwojakiej aktywności łączącej te kwestie jest gospodarowanie zasobami wody. Rolnictwo jest największym użytkownikiem światowych zasobów wody słodkiej – w skali globalnej wykorzystuje około 69% wody²³, a najbardziej odczuwalnym negatywnym efektem działalności rolniczej jest zanieczyszczenie wód powierzchniowych oraz ich eutrofizacja. Rolnictwo może również odegrać ważną rolę w zarządzaniu zasobami wody, a także w ich ochronie²⁴.

Zmiany klimatyczne, których najbardziej „namacalnym” przykładem są coraz częstsze anomalie pogodowe i klęski żywiołowe, a także eksploatacja zasobów naturalnych sprawiają, że niezbędne jest faktyczne wprowadzenie w życie koncepcji rolnictwa zrównoważonego. Obecna w literaturze i rozważaniach naukowych od kilkudziesięciu lat koncepcja rolnictwa zrównoważonego, rozumianego jako rolnictwo realizujące „równocześnie i harmonijnie cele produkcyjne, ekonomiczne, ekologiczne i społeczne”²⁵ w założeniu ma być alternatywą dla rolnictwa intensywnego. Mimo obecności koncepcji rolnictwa zrównoważonego w debacie naukowej, w skali globalnej nie udało się jej w pełni wcielić w życie, a podstawowym wyznacznikiem skuteczności sektora pozostaje wydajność, która cechuje rolnictwo konwencjonalne, oparte na intensywnej, wyspecjalizowanej produkcji.

Niezależnie od modelu produkcji, rolnictwo jest nieodłącznie związane z obszarami wiejskimi. Stąd też budowa konkurencyjnego sektora rolnego nie może się odbywać w oderwaniu od działania na rzecz zrównoważonego i wielofunkcyjnego²⁶ rozwoju obszarów wiejskich. Znaczenie rolnictwa w tworzeniu dochodu narodowego czy miejsc pracy sukcesywnie spada – również w wyniku powoli w Polsce następującej konsolidacji ziemi, co powoduje, że niezbędne jest podejmowanie działań zmierzających do stworzenia alternatywnych źródeł dochodu dla mieszkańców obszarów wiejskich. Uwzględniając, że obszary wiejskie to w obecnej klasyfikacji ponad 90% powierzchni Polski, które zamieszkuje ponad połowa ludności kraju, konieczne jest stymulowanie takich działań, które sprawią,

²³ Śliwiński J., Cieśla M. (2016), *Zasoby wodne na świecie a produkcja żywności*, „Przegląd Hodowlany”, nr 6/2016.

²⁴ Rószczka K. (2007). *Prawna ochrona wód w procesie produkcji rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego”, nr 2–2007.

²⁵ Krasowicz S. (2005), *Cechy rolnictwa zrównoważonego* [w:] Zegar J. St. (red.), *Koncepcja badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym, Program Wieloletni 2005–2009*, nr 11, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, str. 23–39.

²⁶ Wilkin J. (2011), *Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa a rozwój zrównoważony*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 4 (153) 2011, s. 27–39.

że obszary wiejskie będą atrakcyjnym miejscem do życia i współdziałania mieszkańców – zarówno tych, którzy zawodowo są związani z rolnictwem, jak i tych, którzy realizują się w innych sferach aktywności. Obie te grupy mogą i powinny współdziałać, odnosząc w ten sposób obopólne korzyści.

Proponowany przez nas model rolnictwa ma wzmacniać konkurencyjność polskiego sektora rolnego, a jednocześnie czynić go bardziej zrównoważonym – z poszanowaniem społecznych i środowiskowych walorów tradycyjnie przypisanych temu sektorowi. Opiera się on na następujących sześciu filarach:

- konkurencyjny, zróżnicowany i oparty na współpracy sektor żywnościowy,
- wysoka jakość żywności,
- świadomi konsumenci,
- efektywne wykorzystanie zasobów i ochrona środowiska,
- dobrze funkcjonujące rynki rolne,
- zaangażowane samorządy i jakość życia na obszarach wiejskich.

4.1. Zróżnicowany i oparty na współpracy sektor żywnościowy

Podstawowym celem sektora żywnościowego jest zapewnienie dostatecznej ilości dobrej jakości żywności po akceptowalnych dla konsumentów cenach. Ten pewnego rodzaju „kontrakt” stał się jednym z głównych celów unijnej wspólnej polityki rolnej, czyniącym „wspieranie rolników i poprawa wydajności rolnictwa przez zapewnienie stabilnych dostaw żywności po przystępnych cenach” jeden z „kierunkowskazów” określających ramy mechanizmów wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich. Jednocześnie, nie ma obecnie możliwości instytucjonalnego narzucenia ceny – jej ustalenie powinno się odbywać poprzez mechanizm rynkowy.

Dotychczas wzrost wydajności był przede wszystkim domeną dużych, wyspecjalizowanych producentów rolnych. Jednakże, wzrost produkcji nie jest i nie powinien być zarezerwowany wyłącznie dla wielkoobszarowych gospodarstw rolnych i wielkich przetwórców surowców rolnych. W warunkach polskich oznaczałoby to także marnowanie posiadanych zasobów ziemi, której istotny odsetek jest w rękach małych gospodarstw. Według GUS, w 2020 roku najmniejsze gospodarstwa o powierzchni do 5 ha stanowiąc ponad 50% gospodarstw w Polsce, gospodarowały na 11,7%²⁷ użytków rolnych w Polsce. Myśląc o zwiększaniu produkcji, takich zasobów nie można pominąć.

Zgodnie z proponowanym podejściem, w sektorze rolno-spożywczym jest miejsce dla dużych podmiotów, ale jest też miejsce dla tych mniejszych. Każdy z tych podmiotów ma do odegrania swoją rolę w gospodarce na szczeblu lokalnym,

²⁷ GUS (2021), *Rocznik statystyczny rolnictwa 2021*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

regionalnym i krajowym. Konkurencyjny i zróżnicowany sektor żywnościowy nie eliminuje małych gospodarstw rolnych. Nie zmusza do radykalnej konsolidacji gospodarstw rolnych czy przetwórców. Wspiera integrację i współpracę producentów tego samego szczebla produkcji, różnych szczebli produkcji i różnych branż. Nie jest oparty wyłącznie na konkurencji, ale w równym stopniu korzysta z dobrodziejstw kooperacji – przyczyniając się do zwiększania efektywności gospodarowania małych gospodarstw i małych przetwórców.

Nowoczesny sektor rolny – to również źródło godziwego zarobku dla producentów. Dlatego tak ważne jest zwiększanie poziomu integracji producentów surowców z przetwórcami i konsumentami, a zatem – wzmacnianie więzi między nimi i eliminowanie nieproduktywnych ogniw łańcucha żywnościowego. Sprzyjać to będzie obniżeniu cen płaconych przez konsumentów poprzez ograniczanie marż na poziomach skupu surowców i dystrybucji.

4.2. Wysoka jakość żywności

Kwestie jakości żywności należy rozpatrywać w kilku obszarach. Żywność wysokiej jakości to bowiem nie tylko żywność bezpieczna pod względem mikrobiologicznym czy pozbawiona zakazanych substancji (np. pozostałości pestycydów, dioksyny lub niedozwolone dodatki). Żywność wysokiej jakości to żywność, która dostarcza konsumującym wysokich wartości odżywczych i smakowych, sprzyjając zdrowiu organizmu, w możliwie jak najmniejszym stopniu przetworzona. To również żywność, będąca szansą dla gospodarstw zbyt małych, by mogły stanowić wyłączone źródło utrzymania, lecz które – produkując „naturalnymi” metodami – mogą uzupełnić swe dochody pochodzące z innych źródeł, zasilając jednocześnie rynek zdrowymi produktami.

Przykładem takiej żywności są produkty regionalne i tradycyjne, produkowane z poszanowaniem znanych od dawna receptur i metod produkcji, w oparciu o lokalne zasoby surowców i pracy. Produkcja takiej żywności niesie również ze sobą szereg pozaekonomicznych korzyści: jest również elementem dziedzictwa kulturowego, może stać się wizytówką regionu lub produktem towarzyszącym ofercie turystycznej danego terenu.

Dystrybucji takiej żywności sprzyja rozwój infrastruktury handlowej, przede wszystkim lokalnych targowisk, bazarków i tym podobnych. Sprzyja temu również skracanie łańcuchów dostaw między konsumentem a producentem. Do pewnego stopnia sprzyja temu także rozwój handlu elektronicznego i tworzenie platform łączących rolników i przetwórców z nabywcami.

Żywność wysokiej jakości to także żywność, która spełnia wymogi bezpieczeństwa żywności – wolna od skażeń i zanieczyszczeń, ale także nie będąca

przedmiotem zafałszowań żywności²⁸. Jak wskazują raporty zajmujących się jakością i bezpieczeństwem żywności, w tej kwestii wiele jest do nadrobienia, a jedną z dróg poprawy jakości żywności jest uporządkowanie systemu kontroli żywności. Bezpieczeństwu żywności i jej jakości sprzyjać będzie jasny system kontroli i nadzoru jakości żywności, którego ogniwa będą wyposażone w jasne kompetencje i przejrzyste procedury kontroli. Skonsolidowany system kontroli będzie przy tym bardziej efektywny kosztowo, a powstałe w ten sposób oszczędności będą mogły zostać przeznaczone na zwiększenie skali prowadzonych kontroli.

4.3. Świadomi konsumenci

Najlepszy produkt – nie tylko żywnościowy – nie będzie źródłem dochodu, jeśli nie sprostą oczekiwaniom rynku. O rynkowym sukcesie czy „przetrvaniu” z kolei decydują preferencje nabywców i ich możliwości nabywcze. Dlatego w budowaniu konkurencyjnego sektora rolnego konsumenci są ogniwiem, bez którego zmiany te nie mają szansy się ziścić. Konsument powinien mieć świadomość, że jego wybory nie tylko przekładają się na kondycję dostawców, ale również – na zdrowie jego i jego rodziny.

Pierwszym obszarem jest podjęcie działań edukacyjnych na szeroką skalę, które będą zwiększać poziom świadomości konsumentów nt. żywności i jej produkcji. Edukacja konsumentów musi odbywać się od najmłodszych lat i nie może ograniczać się do zerojedynkowego rozróżnienia między „zdrowym” i „niezdrowym”. W obliczu szybko zwiększającej się grupy osób, w tym dzieci, chorujących na otyłość edukacja konsumentów powinna koncentrować się na kształtowaniu nawyków żywieniowych i wykorzystywać wszystkie możliwe mechanizmy mogące skutecznie przekładać się na kształtowanie tych postaw.

W tym kontekście niezbędne jest również przeorganizowanie dotychczasowych instrumentów promocji produktów żywnościowych. Koncentracja działań promocyjnych na jednym produkcie nie sprzyja kształtowaniu sprzyjających zdrowiu nawyków żywieniowych i wzrostowi świadomości konsumentów. Działania te muszą również uwzględniać najwyższą jakość produktów i najwyższe wartości odżywcze – tylko wtedy odniosą pozytywny i trwały skutek zachęcając konsumentów do sięgnięcia po produkty o wysokich walorach smakowych i zdrowotnych. Niezbędne jest również zwiększanie rozpoznawalności znaków jakości oraz oznaczeń wyróżniających produkty będące elementami dziedzictwa kulinarnego.

²⁸ Kowalczyk S., Kwasek M. (2020), *Jakość żywności na polskim rynku – zagrożenia i sposoby ich eliminacji*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, 3(364) 2020, s. 75–100,

Na świadomą konsumpcję składa się również świadomość wpływu, jaki mamy na otoczenie dokonując wyboru produktów spożywczych. Świadomy konsument ma prawo wiedzieć, skąd pochodzą surowce użyte do wybranych przez niego produktów, jakie produkt ma walory odżywcze – ale nie można pominąć kwestii zrozumienia oznaczeń etc. Tylko poinformowany konsument może dokonać w pełni świadomego wyboru.

Niezbędne jest również zwiększanie świadomości aspektów środowiskowych, a także aspektów ekonomicznych dokonywanych przez konsumentów wyborów. Edukacja w tych obszarach jest istotnie powiązana z postulowanym skracaniem łańcuchów dostaw i rozwojem infrastruktury handlowej w różnych częściach kraju.

4.4. Efektywne wykorzystanie zasobów i ochrona środowiska

Produkcja żywności jest nierozzerwalnie związana z zasobami naturalnymi. Jednocześnie w Polsce wciąż znaczący jest udział gruntów rolnych wyłączonych z produkcji. Ich efektywne wykorzystanie pozwoli na zwiększenie skali produkcji rolnej – szczególnie w ujęciu lokalnym na obszarach o dużym rozdrobnieniu agrarnym. Sprzyjać temu będzie również system dzierżaw gruntów rolnych – gdyż to nie sam fakt posiadania ziemi decyduje o jej efektywnym lub nieefektywnym wykorzystaniu.

Efektywne wykorzystanie zasobów – to również efektywne wykorzystanie maszyn czy narzędzi. Należy zatem wrócić do modelu współużytkowania tych składników majątku produkcyjnego, których wykorzystanie w skali jednego producenta w roku jest relatywnie niskie, a przez to – również nieefektywne. Jest to szczególnie istotne na szczeblu przetwórstwa i dystrybucji, które podnosząc poziom przetworzenia produktów rolnych – jednocześnie wymagają znaczących nakładów początkowych – co w znacznym stopniu prowadzi do rezygnacji z planów rozwojowych pojedynczych producentów.

W proponowanym modelu produkcji żywności – szczególnie w kontekście wyzwań globalnych – nie można pominąć gospodarowania zasobami wodnymi. Nowoczesny sektor rolny będzie korzystał na masową skalę z dobrodziejstw tzw. małej retencji i melioracji. Na etapie przetwórstwa – wprowadzane będą ograniczające zużycie wody technologie, a także rozwiązania pozwalające na jej ponowne użycie w zamkniętym obiegu produkcyjnym.

Wykorzystania wymagają również zasoby pracy na obszarach wiejskich. Aby stało się to możliwe, produkcja żywności – tak jak kiedyś turystyka – musi stać się atrakcyjną alternatywą i stałym źródłem dochodu dla osób zamieszkujących

obszary wiejskie. Wymaga to systemowych rozwiązań ułatwiających produkcję żywności przetworzonej, wprowadzanie jej do obrotu i dystrybucję zarówno na szczeblu lokalnym, jak i regionalnym bądź krajowym.

4.5. Dobrze funkcjonujące rynki rolne

„Mali” i „duzi” producenci rolni w różnym stopniu i w różnej formie funkcjonują na rynkach produktów rolnych – różne mają również oczekiwania i możliwości udziału w tych rynkach. Z uwagi na te zróżnicowane potrzeby niezbędne jest podejmowanie działań dostosowanych do szerokiego grona podmiotów gospodarczych.

Relatywnie duże, wyspecjalizowane i zdolne do konkutowania na rynkach zagranicznych podmioty, korzystają z szerokiego wachlarza komercyjnych produktów pozytywnie przekładających się na ich przewagi konkurencyjne, takich jak kredyty inwestycyjne, ubezpieczenia, informacja rynkowa dostarczana z giełd towarowych na świecie. Podmioty te często dysponują dużymi partiami jednolitego produktu, który może być przedmiotem obrotu giełdowego czy bezpośredniego eksportu. Tym podmiotom należy zapewnić infrastrukturę umożliwiającą dotarcie do możliwie jak najszerszej grupy potencjalnych odbiorców.

Inne – i w warunkach polskich nie mniej ważne – są oczekiwania małych producentów surowców, o znacznie ograniczonych możliwościach konkutowania z dużymi podmiotami i o ograniczonych możliwościach dostarczania jednolitych i regularnych partii produktów. W konsekwencji, mali producenci w większym stopniu odczuwają skutki znaczących zmian cen surowców na rynkach rolnych.

Jednym z postulowanych rozwiązań jest skracanie łańcuchów dostaw. Obecność wielu pośredników w łańcuchu dostaw radykalnie podwyższa cenę produktów płaconą przez konsumenta, jednocześnie zmniejszając poziom marż uzyskiwanych przez producentów. Zatem niezbędne jest tworzenie lokalnych punktów sprzedaży, pozwalających na przeprowadzanie indywidualnych bezpośrednich transakcji między konsumentami a producentami. W docelowym modelu rolnictwa udział producentów produktów rolnych w podziale wytworzonej wartości dodanej powinien więc być znacznie wyższy niż obecnie.

W obliczu znacznych wahań cen surowców rolnych, szczególną uwagę należy poświęcić przetwórstwu na małą skalę. Małe, lokalne przetwórnice i rolniczy handel detaliczny wymagają szczególnej uwagi i promocji, gdyż wydłużanie procesu przetwórczego pozwala na uzyskiwanie bardziej stabilnej ceny produktów, a także ograniczy wpływ sezonowości produkcji na podaż i cenę produktu.

Rozwojowi sektora sprzyjać będzie poprawa dostępu podmiotów do informacji rynkowej. Zmniejszy to również dysproporcje w dostępie do informacji między poszczególnymi ogniwami łańcucha żywnościowego. Przejrzystość rynków rolnych wzmocni w istotnym stopniu nie tylko pozycję przetargową mniejszych podmiotów, ale również – przełoży się na wzrost zaufania między ogniwami produkcji.

4.6. Zaangażowane samorządy i jakość życia na obszarach wiejskich

Niebagatelną rolę mają do odegrania samorządy terytorialne. Punktem wyjścia do zwiększenia zaangażowania samorządów winno być uporządkowanie nieefektywnych kwestii z zakresu finansów publicznych. Nowy system finansowania JST musi faktycznie – a nie pozornie – sprzyjać wyrównywaniu istniejących dysproporcji rozwojowych i dochodowych między poszczególnymi gminami w kraju. Dochody jednostek samorządu terytorialnego muszą pozwalać im na aktywne włączenie się w proces rozwoju obszarów wiejskich, który jest kluczowy dla budowy zrównoważonego sektora rolnego.

To z kolei musi przełożyć się na szeroko pojętą jakość życia na obszarach wiejskich, która wychodzi poza podstawowe zapewnienie ludności wodociągów czy kanalizacji, czy dróg dojazdowych. Ważne jest, by powstająca infrastruktura stymulowała przede wszystkim rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich, a w kontekście sektora rolnego – by przekładała się na poprawę dochodowości produkcji żywności. Ludność zamieszkująca obszary wiejskie jest wciąż bowiem „młodsza” niż ludność w miastach – a jednocześnie około 44% mieszkańców wsi w wieku 15 lat i więcej pozostaje bierna zawodowo. Należy zatem podjąć wysiłki zmierzające do zagospodarowania tego potencjału ludzkiego – a kluczem jest stwarzanie warunków do rozwoju działalności gospodarczej, również w zakresie produkcji żywności, tradycyjnie przypisywanej obszarom wiejskim.

Dziś dochody z działalności rolniczej stanowią mniej niż 10% dochodów przeciętnego gospodarstwa domowego w gminach wiejskich²⁹, a gospodarstwa domowe rolników w porównaniu do gospodarstw przedsiębiorców, pracowników i emerytów, wykazują najniższy miesięczny dochód rozporządzalny. Nie dziwi więc, że ludność mająca taką możliwość przechodzi z rolnictwa do innych działów gospodarki. Alternatywą dla tego kierunku jest i powinno być tworzenie infrastruktury: rynków, targowisk czy bazarków. Dzięki skróceniu łańcuchów dostaw, a jednocześnie stwarzaniu warunków do integrowania produkcji surowców z ich

²⁹ GUS (2022), *Budżety gospodarstw domowych w 2021 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, s. 155.

przetwórstwem, możliwe będzie także budowanie więzi między konsumentami a producentami żywności – to zjawisko może stać się długofalowym pozytywnym trendem na rynku żywności.

Nie można w tej kwestii pominąć pozytywnego wpływu np. rozwoju turystyki na obszarach wiejskich. Tworzenie wysokiej jakości produktów turystycznych w oparciu o przyrodnicze i kulturowe zasoby obszarów wiejskich jest i będzie ważnym czynnikiem przyczyniającym się do promocji regionalnych produktów żywnościowych, a zatem również do zapewniania dochodu dla ludności tam mieszkającej. Niezbędne jest w tym celu stymulowanie współpracy lokalnych producentów żywności z podmiotami oferującymi inne usługi – na przykład noclegowe lub gastronomiczne. Rolę stymulującą taką współpracę powinny przejmować samorządy gmin, a także lokalne organizacje zrzeszające producentów rolnych i dostawców innych ważnych usług. Takie współdziałanie spowoduje efekt synergii.

Mówiąc o przyszłości sektora rolnego i obszarów wiejskich nie można ignorować nadchodzących zmian społecznych. Obszary wiejskie, tak jak pozostałe obszary kraju, stoją u progu wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństwa – w 2020 r. udział ludności w wieku poprodukcyjnym w ludności zamieszkującej obszary wiejskie przekroczył 19% i choć wciąż jest niższy, niż na pozostałych obszarach kraju, to z roku na rok rośnie. Mieszkańcom wsi, w szczególności tym, którzy przez całe życie związani byli z produkcją rolną, należy zapewnić możliwie jak największy dostęp do usług społecznych, których z wiekiem będą potrzebowali coraz bardziej. Dotyczy to m.in. usług ochrony zdrowia czy usług opiekuńczych, których zapewnienie będzie z pewnością wyzwaniem dla wielu samorządów w niedalekiej przyszłości. Warto myśleć o tych kwestiach już dziś, by w porę przygotować się na zmiany w przyszłości.

Aby sprostać stojącym przed sektorem żywnościowym wyzwaniom, niezbędne jest bezwzględne podejmowanie aktywnych działań zarówno na poziomie nie tylko władz centralnych i lokalnych, ale również – a może przede wszystkim – na poziomie konsumentów i producentów żywności. Wymaga to zaangażowania szerokiej grupy interesariuszy, którzy wspólnie, na miarę swoich możliwości, w skoordynowany sposób będą wnosili wkład w nowy, konkurencyjny, ale bardziej świadomy i sprzyjający środowisku naturalnemu model rolnictwa i produkcji żywności. Tylko bowiem łącząc kwestie ekonomiczne, środowiskowe i społeczne możliwy będzie trwały rozwój tego sektora, uwzględniający nie tylko niekwestionowane wyzwania ekonomiczne, zmiany społeczne, ale również coraz bardziej istotne zagadnienia klimatyczne i środowiskowe. To przekonanie o konieczności kompleksowych i skoordynowanych działań przygotowujących sektor na przyszłość leżało u podstaw niniejszych rekomendacji.

4.7. Schemat systemu wsparcia

Opisana w poprzednich punktach tego rozdziału wizja rolnictwa, sprowadzająca się do zapewnienia w Polsce:

- funkcjonowania zróżnicowanego i opartego na współpracy sektora żywnościowego,
- wysokiej jakości żywności,
- konsumentów świadomych korzyści wynikających z dostępu do dobrej żywności, ale również konieczności proekologicznych zachowań,
- efektywnego wykorzystania zasobów i skutecznej ochrony środowiska,
- dobrze funkcjonujących rynków rolnych,
- jednostek samorządu terytorialnego aktywnie i skutecznie działających na rzecz poprawy jakości życia na obszarach wiejskich,

określa pożądaną stan wsi i rolnictwa, zarysowując tylko w dość ogólny sposób drogę dojścia do sytuacji, w której sformułowane powyżej postulaty zostaną spełnione. Następnym krokiem powinno więc być ustalenie konkretnych działań niezbędnych do osiągnięcia stanu docelowego.

Działania te muszą być zaprojektowane tak, by działania służące realizacji celów w jednym z analizowanych obszarów (na przykład rolnictwa) nie powodowały negatywnych skutków w innych obszarach. Konieczne więc wydaje się, by zestaw rekomendacji służących realizacji wizji rozwoju wsi i rolnictwa oraz lepszej ochrony środowiska oparty był na jasno sformułowanych podstawowych celach, tworzących ramy całego systemu rekomendacji i podstawę do oceny skutków, jakie rekomendacje formułowane dla jednego obszaru powodują w pozostałych analizowanych obszarach. Wychodząc od przedstawionej w poprzednich rozdziałach analizy obecnego stanu wsi i rolnictwa za takie podstawowe cele uznano:

- **zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego przez wzrost krajowej produkcji rolnictwa i przemysłu spożywczego, wyższą jakość produkowanej żywności oraz sprawny system przetwórstwa i dystrybucji,**
- **poprawę jakości życia w wsi, osiągniętą dzięki rozwojowi infrastruktury technicznej i społecznej terenów wiejskich, tworzeniu nowych miejsc pracy poza rolnictwem i wzmocnieniu samorządu terytorialnego na obszarach wiejskich,**
- **zdrowe środowisko, wymagające z jednej strony preferencji dla inwestycji służących ochronie środowiska, z drugiej zaś – zwiększenia wymagań proekologicznych wobec i beneficjentów pomocy publicznej służącej rozwojowi obszarów wiejskich.**

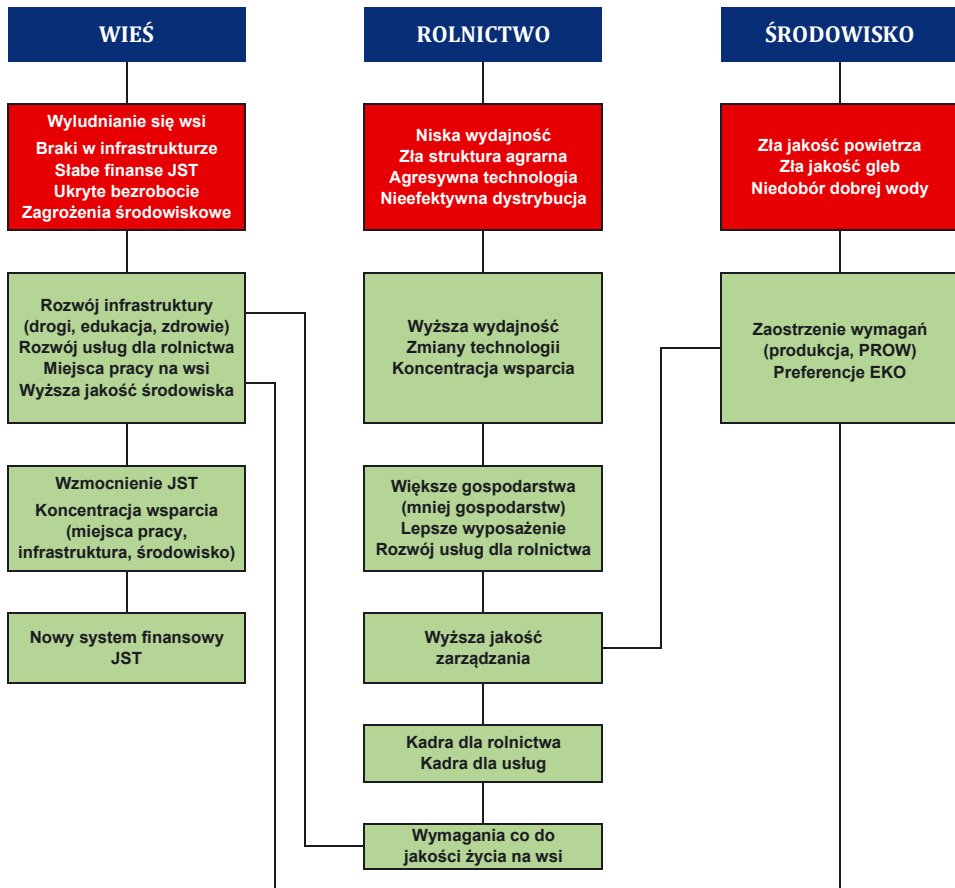
Cele te są ze sobą ściśle związane, co obrazuje zamieszczony poniżej schemat relacji pomiędzy działaniami w trzech kluczowych obszarach – wsi, rolnictwa i środowiska. Kolorem czerwonym oznaczono na nim najważniejsze problemy

dotykające dziś omawiane przez nas obszary, kolorem zielonym – podstawowe kierunki interwencji. Wskazano też najważniejsze powiązania między proponowanymi działaniami. Analiza tych powiązań wskazuje wyraźnie, że problemów żadnego z omawianych obszarów nie można skutecznie rozwiązywać inaczej, niż z uwzględnieniem celów stawianych w pozostałych obszarach. Odejście od takiego kompleksowego widzenia działań na rzecz wsi, rolnictwa i środowiska nieuchronnie prowadzi do sytuacji, w której działania skuteczne w jednym obszarze będą powodowały pogłębianie się problemów w innych obszarach, wymagające dodatkowych środków przeciwdziałania negatywnym skutkom tych działań.

Nie można więc na przykład promować takiego modelu rozwoju rolnictwa, który zapewniając producentom rolnym wyższą wydajność i wzrost dochodów będzie jednocześnie pogłębiał negatywne oddziaływanie rolnictwa na środowisko, nie można też opierać koncepcji rozwoju obszarów wiejskich na działaniach mogących utrudnić rozwój rolnictwa. Konieczne jest wreszcie zapewnienie, że pozytywne zmiany polegające na zasadniczym zmniejszeniu negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko i na poprawie jakości produkowanej żywności nie spowodują nadmiernego wzrostu cen żywności – bezpieczeństwo żywnościowe musi polegać nie tylko na lepszych walorach prozdrowotnych żywności, ale i na zapewnieniu jej powszechnej dostępności ekonomicznej.

Wszystko to sprowadza się więc do zasadniczego zwiększenia – mimo środowiskowych ograniczeń – efektywności rolnictwa – co wymaga z jednej strony wykwalifikowanych kadr dla rolnictwa (tu kluczem jest lepsza edukacja i lepsze warunki życia na wsi), z drugiej zaś – transferu do rolnictwa nowych technologii. Ostatecznie decydować będą konsumenci – działania na rzecz rolnictwa i wsi muszą więc znaleźć oparcie w przekonaniu konsumentów do zmian modelu konsumpcji.

Rysunek 3. Powiązanie działań na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa oraz ochrony środowiska



Źródło: opracowanie własne.

Jako podsumowanie wskazać trzeba trzy kwestie, które muszą być uwzględnione przy konstrukcji sprawnego systemu wsparcia rolnictwa i rozwoju wsi.

1. Przynajmniej w najbliższych latach rolnictwo i wieś wymagać będą znaczącego wsparcia finansowego. Nie należy więc zakładać znaczącego ograniczenia rozmiarów tego wsparcia, a jednocześnie sytuacja finansowa państwa nie daje podstaw do kierowania na interesujące nas obszary większych nakładów środków publicznych. Oznacza to, że w dalszym ciągu utrzyma się niekorzystna relacja rozmiarów wsparcia rolnictwa w relacji do jego bezpośrednich efektów produkcyjnych. Należy jednak zgodzić się z W. Ziętara

i Z. Mirkowską według których chociaż *gospodarczy rozwój krajów powoduje stopniowe zmniejszanie udziału rolnictwa w PKB i w zatrudnieniu, to rolnictwo pozostaje nadal bardzo ważnym działem, stanowiąc podstawę gospodarki żywnościowej i będąc odpowiedzialnym za gospodarowanie przestrzenią na ponad 50% powierzchni poszczególnych krajów, utrzymanie bioróżnorodności i ochronę klimatu*³⁰, co – ujmując to innymi słowami – oznacza, że odnośnie rozmiarów pomocy dla wsi i rolnictwa do wyrażanej wartościowo wielkości produkcji rolnej, bez uwzględnienia innych, kluczowych dla jakości życia obywateli funkcji spełnianych przez obszary wiejskie i rolnictwo, nie ma logicznego uzasadnienia. Poważne ograniczenia finansowe, jakie w najbliższych latach będą udziałem całego sektora finansów publicznych, przy nadal ogromnych potrzebach działań na rzecz rozbudowy infrastruktury obszarów wiejskich i ochrony środowiska, wskazują przy tym na znaczenie, jakie mieć będzie poprawa efektywności środków publicznych kierowanych na rozwój wsi i rolnictwa – tego zaś nie można osiągnąć bez: koncentracji wydatków publicznych na działaniach, które przynieść mogą największe efekty i bez zaprzestania stosowania instrumentów finansowych, których efektywność (a więc i celowość stosowania) są niskie lub żadne.

2. Dążenie do poprawy jakości produkowanej żywności i do poprawy – dzięki działaniom na rzecz ochrony środowiska i wzmocnienia infrastruktury wiejskiej – nie może doprowadzić do sytuacji, w której bezpieczna, zdrowa żywność i dobre warunki środowiskowe staną się dobrami luksusowymi. Dlatego ogromne znaczenie mieć będzie poprawa efektywności produkcji rolniczej, umożliwiająca lepszą jakość produkcji bez konieczności radykalnego podwyższenia kosztów produkcji, a co za tym idzie – cen żywności. Poprawa efektywności działalności rolniczej wymagać będzie z jednej strony zmian technik produkcji rolnej (co z kolei wymaga wyższych kwalifikacji rolników), z drugiej – przejścia przez rolników większej części wartości dodanej, trafiającej obecnie do producentów żywności i podmiotów pośredniczących w obrocie produktami rolnictwa i żywnością.
3. Rozwiązania systemowe, takie jak uruchomienie mechanizmów finansowych wspierających produkcję zdrowej żywności i bardziej skuteczną ochronę środowiska nie przyniosą większych efektów bez intensywnych działań na rzecz promocji wśród konsumentów zmiany nawyków żywieniowych, a wśród producentów produktów rolnych i producentów żywności – postaw proekologicznych.

³⁰ Ziętara W., Mirkowska Z. (2019), *op. cit.*, s. 27.

Część II. Instrumenty wsparcia

5. ROLNICTWO I ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH – ŚRODKI KRAJOWE

5.1. Cele wsparcia

Cele wsparcia rozwoju rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich z wykorzystaniem środków krajowych są wyraźnie różne od celów realizowanych za pośrednictwem budżetu środków europejskich oraz środków własnych Unii Europejskiej. System wsparcia rolnictwa i wsi powinien być zaprojektowany w taki sposób, by zarówno środki budżetu państwa, jak i własne środki jednostek samorządu terytorialnego służyły realizacji zadań niezbędnych do osiągnięcia celów ujętych w krajowych dokumentach strategicznych, a zarazem były skoordynowane z wymaganiami wynikającymi z naszego członkostwa w Unii Europejskiej, a więc z celami unijnej Wspólnej Polityki Rolnej.

Szczególnie istotną kwestią jest brak widocznego powiązania wydatków krajowych z realizacją celów Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa (SZRWRiR) – wydatki krajowe na rolnictwo i rozwoju obszarów wiejskich koncentrują się na systemie ubezpieczenia społecznego, utrzymaniu instytucji wspomagających rolnictwo, współfinansowaniu projektów finansowanych z BŚE oraz wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Jak więc widać, krajowe wydatki, które można by określić mianem wydatków rozwojowych są bardzo ograniczone w tym obszarze.

Największą część środków krajowych jest przeznaczona na dofinansowanie systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Coroczne dotacje przekazywane Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) przekraczają 17 mld zł. i stale rosną. Jak wynika z danych spisu rolnego, spada liczba rolników i tym samym spada liczba osób płacących składki do KRUS – w porównaniu z powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych, dotacja na jednego świadczeniobiorcę jest ponad trzykrotnie wyższa w KRUS. Stopień samofinansowania ubezpieczenia rolniczego w 2020 roku wyniósł 5,2% (w porównaniu z prawie 9% w 2010 roku) i będzie w najbliższych latach spadał. Trend ten spowoduje konieczność regular-

nego zwiększania dotacji z budżetu państwa – powoli dochodzimy do sytuacji, w której rolnicze emerytury i renty są niemal w całości finansowane z budżetu. Trudno sobie również wyobrazić znaczącą reformę systemu ubezpieczenia społecznego rolników i wprowadzenie składek np. w wysokości zbliżonej do składek płaconych do FUS.

Drugim istotnym kierunkiem wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich ze środków krajowych jest utrzymanie otoczenia instytucjonalnego oraz administracji odpowiedzialnej za rolnictwo. Wydatki na ten cel wynoszą kilka miliardów zł rocznie i obejmują m.in. koszty działalności:

- Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
- urzędów centralnych wspomagających rolnictwo – Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- jednostek doradczych – krajowego i wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego,
- jednostek badawczych – Krajowego Centrum Hodowli Zwierząt, Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych,
- inspekcji – krajowego, wojewódzkich, powiatowych i granicznych inspektoratów weterynaryjnych, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa.

Powyższe instytucje są odpowiedzialne m.in. za kreowanie krajowych polityk rozwoju w obszarze rolnictwa i terenów wiejskich, zarządzanie funduszami europejskimi, zarządzanie ziemią rolną pozostającą własnością skarbu państwa. Szeroki zakres kompetencji tych organizacji, a także ich reorganizacje w ostatnich latach spowodowały nakładanie się kompetencji, co zostało opisane w dalszej części rozdziału.

Trzecia grupa wydatków krajowych dotyczy bezpośredniego wsparcia realizowanych projektów finansowanych z budżetu środków europejskich i są to wydatki związane ze współfinansowaniem tych projektów. Wysokość współfinansowania jest bardzo zróżnicowana w zależności od roku i mocno powiązana z kalendarzem perspektyw finansowych Unii Europejskiej. Zmienia się ona w granicach od 1,5 do 6 mld zł rocznie.

Czwarta grupa wydatków krajowych powiązana jest z bezpośrednią realizacją zadań wspomagających sektor rolniczy i są one prawie w całości ponoszone przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Do zadań realizowanych w tym trybie możemy zaliczyć dopłaty do oprocentowania kredytów rolniczych, finansowanie zalesień, koszty związane z padłymi zwierzętami oraz kilka mniejszych zadań. Wszystkie wydatki z tym związane są bezpośrednimi transferami do ludności. Oprócz ARiMR bardzo ograniczone wydatki są ponoszone przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (działania promocyjne oraz pomoc zadłużenio-

wa dla gospodarstw rolnych). Suma rocznych wydatków za realizację tych zadań wynosi od jednego do dwóch miliardów złotych rocznie w zależności od roku.

Ostatnią istotną grupę, stanowią wydatki jednostek samorządu terytorialnego. Dla potrzeb naszej metodologii, wydatki samorządowe ponoszone w ramach zadań zleconych, ujęliśmy w wydatkach budżetu państwa. Samorządy przeznaczają około 2–3 mld zł rocznie na zadania głównie związane z melioracjami wodnymi oraz wodociągami i kanalizacją na terenach wiejskich³¹. Warto tutaj również wspomnieć, że w przypadku gmin wiejskich oraz gmin miejsko-wiejskich znacząca część wydatków może zostać uznana jako rozwój obszarów wiejskich, jednakże ze względu na spójność metodologii postanowiliśmy nie dodawać ich do ogólnego rachunku.

Widzimy więc, że publiczne wsparcie rolnictwa środkami krajowymi jest głównie powiązane z systemem ubezpieczeń społecznych oraz obsługą instytucjonalną zapewniającą organizację całego sektora. Taki podział zadań pozwala na znacznie efektywniejsze wydatkowanie środków pomocowych Unii Europejskiej, dzięki stworzeniu systemu zarządzania nimi po stronie krajowej.

5.2. Słabości i wady obecnego systemu

Funkcjonujący obecnie system wsparcia gospodarstw rolnych wymaga poprawy w większości obszarów. Zaczynając od warunków kwalifikacji do pomocy publicznej, przez pozycje gospodarstw rolnych na rynku żywności, aż po rozwój współpracy pomiędzy gospodarstwami. Konieczne są również reformy w sposobie wspierania obszarów wiejskich. Postępująca marginalizacja nieaglomeracyjnych terenów wiejskich, wymaga wdrożenia odpowiednich kierunków interwencji w zakresie m.in. dostępności transportu zbiorowego, a także unormowania dochodów samorządowych (więcej informacji na ten temat, zamieściliśmy w rozdziale 11).

5.2.1. Rolnictwo w strategiach rozwoju

Począwszy od 2017 roku trwają intensywne zmiany w zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Uchwalona w 2017 roku Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego rozwoju, miała być w założeniu nową średniookresową strategią rozwoju kraju, która miała być uzupełniona dziewięcioma strategiami branżowymi. Jednocześnie unieważniono długookresową strategię rozwoju kraju. Uchwalona w lipcu

³¹ Do końca 2021 roku wydatki ponoszone przez jednostki samorządu terytorialnego na infrastrukturę wodociągową i sanitacyjną wsi były klasyfikowane w rozdziale 010 – Rolnictwo i łowiectwo.

2020 roku nowelizacja ustawy o prowadzeniu polityki rozwoju wycofuje długookresową strategię rozwoju kraju jako główny dokument planistyczny i zastępuje ją Koncepcją Rozwoju Kraju. Warto również zwrócić uwagę na fakt, że nowelizacja ustawy o prowadzeniu polityki rozwoju, usunęło również art. 10, zgodnie z którym została uchwalona strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju. Oprócz strategii średniookresowej od 2017 roku rozpoczęto prace nad dziewięcioma strategiami branżowymi. Zaczęto je uchylać od 2019 roku. Jednocześnie od stycznia 2022 roku, zaczął obowiązywać Polski Ład. Polski Ład nie jest formalnie strategią rozwoju, lecz raczej szerokim planem zmian w ustawodawstwie ukierunkowanym głównie na zmiany w systemie podatkowym, ubezpieczeniowym oraz emerytalnym, z dodatkowymi dziesięcioma wydzielonymi obszarami obejmującymi swoim zasięgiem m.in. ochronę zdrowia, przedsiębiorczość, edukację umiejętności cyfrowe, rynek pracy oraz ochronę środowiska.

Nie da się określić sposobu w jaki powyższe plany rozwoju faktycznie funkcjonują ze sobą i w jaki sposób są od siebie zależne. Nie wiadomo również jaki jest obecnie status programu Polski Ład. Od 1 lipca 2022 roku weszły w życie zmiany w programie nazywanym potocznie Polskim Ładem 2.0 – jednak ani obecna forma ani poprzednia w żaden sposób nie odwołują się do strategii średniookresowej lub do strategii branżowych w również do strategii rozwoju wsi, rolnictwa i rybołówstwa. Do lipca 2022 roku nie została również uchwalona Koncepcja Rozwoju Kraju (pomimo upływu ustawowego terminu) – biorąc pod uwagę, że na jesień 2022 roku planowane jest wydanie białej księgi będącej podstawą do przygotowania koncepcji, to można się spodziewać, że dokument zostanie przygotowany dopiero w 2024 roku. Taka kolejność tworzenia dokumentów strategicznych, oznacza konieczność dopasowania powstającej koncepcji rozwoju kraju do już istniejących strategii lub stworzenie strategii średniookresowej wraz ze strategiami branżowymi od nowa.

Art. 13 znowelizowanej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, stanowi, że branżowe strategie rozwoju są spójne z strategią średniookresową. Nie można jednak znaleźć w zapisach poszczególnych strategii jednej, spójnej wizji przyszłości. Co więcej, wyraźnie widoczne są sprzeczności pomiędzy strategiami – szczególnie pomiędzy strategią średniookresową i branżowymi. Widoczne jest to zarówno na poziomie priorytetów, dostępnych narzędzi jak i mierników wykonania zadań.

Rolnictwo w programach rozwoju jest zazwyczaj łączone z rozwojem obszarów wiejskich a także rybactwem i rybołówstwem. Taki sposób budowania strategii wzmacnia powiązania rolnictwa z obszarami wiejskimi pozwalając na synergii i współgranie obu planów strategicznych. Przy dobrze stworzonej strategii powinno się odnosić zwiększone korzyści dzięki oddziaływaniu oby obszarów na siebie.

Patrząc od strony formalnej, za strategię rozwoju odpowiada strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju. Widać jednak od dłuższego czasu, że jej zapisy nie są wdrażane – jednocześnie można zauważyć stopniowe modyfikowanie wprowadzonych w 2022 roku reform (Polski Ład), a nawet wycofywanie się z nich w określonych obszarach. Jest to o tyle problematyczne, iż wynikająca ze Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju, Strategia zintegrowanego rozwoju wsi, rolnictwa i rybołówstwa traci podstawy swojego funkcjonowania. Zapisy SZRW RiR bazują na SOR i są jej uzupełnieniem w obszarach rozwoju obszarów wiejskich oraz rolnictwa i rybołówstwa – działania zapisane w strategii są komplementarne wobec tych zapisanych w SOR i jednocześnie wymagają realizacji zawartych tam projektów w celu poprawnej realizacji swoich wymagań. Mamy więc sytuację, w której SOR nie został oficjalnie zastąpiony Polskim Ładem a jednocześnie nie są realizowane jego zapisy – ma to bezpośredni wpływ na wszystkie uchwalone strategie branżowe i najprawdopodobniej spowoduje, iż ich ustalenia nie zostaną zrealizowane.

5.2.2. Dostępność komunikacyjna wsi

Utworzony ustawą z 16 maja 2019 roku Fundusz przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (FPA)³² miał, w założeniu, rozwiązać znaczący problem związany z dostępnością komunikacji zbiorowej na terenach wiejskich oraz podmiejskich.

Fundusz jest finansowany z wpływów z opłaty paliwowej, opłaty emisyjnej, opłaty zastępczej na podstawie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, wpływów z opłat zdefiniowanych w ustawie o transporcie drogowym oraz dotacji budżetu państwa. Ustawa, dla lat 2020–2028, dopuszcza maksymalną dotację z budżetu państwa w wysokości 200 mln zł, jednak już w 2021 r. zrezygnowano z dotowania funduszu. Środki Funduszu są dzielone pomiędzy województwa za pomocą uchwalonego przez Radę Ministrów algorytmu, uzależniającego wysokość środków dla województwa od powierzchni województwa, liczby mieszkańców oraz planowanych przewozów, z wyłączeniem komunikacji zbiorowej w miastach, zgodnie ze wzorem:

$$V_w = 0,1 \cdot \frac{P_w}{P} + 0,1 \cdot \frac{Z_w}{Z} + 0,8 \cdot \frac{E_w}{E} \quad w = 1, 2, \dots, 16$$

gdzie:

V_w – oznacza wskaźnik udziału województwa w ogólnej kwocie przewidzianej na dany rok,

³² Dz. U. z 2021 r. poz. 717 z późn. zm.

P_w – powierzchnię województwa,

P – powierzchnię Polski ogółem,

Z_w – liczbę mieszkańców danego województwa,

Z – liczbę mieszkańców Polski ogółem,

E_w – łączną liczbę wozokilometrów zaplanowanych w danym województwie na dany rok,

E – łączną liczbę wozokilometrów zaplanowanych w całym kraju na dany rok.

Widzimy więc, że powyższy algorytm nadaje wagi po 0,1 wielkości danego województwa oraz liczbie mieszkańców oraz wagę 0,8 dla zaplanowanych wozokilometrów. Taki sposób konstrukcji wyraźnie promuje województwa, które planują gęstszą i dłuższą sieć transportu publicznego. Promuje do tego stopnia, że ludność i powierzchnia województw odgrywają w tym marginalną rolę – jest to właściwe rozwiązanie z punktu widzenia mniejszych województw o mniejszym stopniu urbanizacji.

Niestandardowo są również rozliczane środki funduszu na koniec roku. O ile w funduszach celowych nadwyżka na koniec roku zostaje na rachunku funduszu w celu realizacji zadań w przyszłych latach, to w tym przypadku niewykorzystane środki powyżej 50 mln zł są przekazywane na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg.

System dopłat jest oparty o cenę wozokilometra; wysokość ceny za jeden wozokilometr jest bardzo zróżnicowana w zależności od typu wykorzystywanego pojazdu, rodzaju paliwa, charakteru trasy oraz obciążenia pojazdu. Stawki wykazywane przez zakłady transportu zbiorowego w największych polskich miastach wynoszą od około 5 do 12 zł brutto za wozokilometr.

Podstawowym problemem funkcjonowania funduszu jest sposób organizowania oraz dofinansowywania przejazdów zbiorowych – w tym miejscu należy wprowadzić zmiany w celu pełniejszego oraz bardziej efektywnego wykorzystania funduszu.

1. Wysokość dopłaty do jednego wozokilometra jest określona bezpośrednio w ustawie na poziomie maksymalnym 0,80 zł. Nowelizacje ustawy związane z ustawami okołocovidowymi (oraz tarczami antykryzysowymi) podniosły stawkę do 1 zł a następnie maksymalnie do 3 zł za wozokilometr. Obecna stawka jest teoretycznie tymczasowa i będzie obowiązywała do końca 2023 roku³³ i może, ale nie musi zostać przedłużona. Biorąc pod uwagę ciągle wahania cen paliw, rosnące z roku na rok koszty pracy oraz inne regulacje, wysokość dopłaty powinna być indeksowana lub przynajmniej ustalana rozporządzeniem – obecna konstrukcja wymaga zmiany ustawy w celu zmiany wysokości dopłat.

³³ Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, Dz. U. poz. 640.

2. Organizator transportu zbiorowego, czyli w tym przypadku jednostki samorządu terytorialnego, muszą pokryć co najmniej 10% kosztów usługi. Zgodnie z przytoczonymi powyżej stawkami oznacza to minimalny wkład JST na poziomie około 50 gr za wozokilometr. Przy przeciętnej stawce około 8 – 9 zł za wozokilometr, oznacza to, że wkład JST jest na tym samym poziomie co dofinansowanie (oczywiście według stawek standardowych).
3. Trzecim wymogiem jest podpisanie przez organizatora umowy z przewoźnikiem na świadczenie usług transportowych.

Dopłata samorządowa w wysokości 10% kosztów jest niewystarczająca dla przewoźników przy założeniu zachowania cen biletów na atrakcyjnym poziomie. Prowadzi to do sytuacji, w których gminy muszą zwiększyć udział własny w kosztach transportu zbiorowego, co dla wielu samorządów jest niemożliwe.

Ze sprawozdań z wykonania planu finansowego FPA widać wyraźnie nie tylko brak zainteresowania samorządów takim sposobem dofinansowania transportu zbiorowego, ale i to, że również ustawodawca wie, że środki finansowe Funduszu nie zostaną wykorzystane – a mimo to przekazuje FPA dodatkowe środki – W 2021 r. 200 mln zł. W 2021 r. z 800 mln zł planowanych początkowo na dopłaty z Funduszu wykorzystano niespełna 360 mln zł, chociaż w trakcie roku budżetowego plan dopłat zwiększono o ponad 520 mln zł.

Środków przekazywanych z FPA nie wykorzystuje również Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (RFRD). Stan wolnych środków Funduszu RFRD w końcu 2019 roku wynosił już 800 mln zł, w końcu 2020 roku – 5,4 mld zł, a na koniec 2021 roku – już prawie 8,1 mld zł przy wydatkach wynoszących w 2021 r. ok. 3,9 mld zł.

5.2.3. *Jawność i przejrzystość danych o wykorzystaniu publicznego wsparcia rolnictwa*

W ostatnich latach możemy zaobserwować trend zwiększania jawności i zmniejszania przejrzystości polskiego systemu finansów publicznych. Z jednej strony mamy wyraźnie zauważalny wzrost dostępnych danych publicznych. Dzięki inicjatywie Open Data oraz programowi otwierania danych publicznych, wykorzystując API, można korzystać z danych systemu obsługi budżetu państwa (TREZOR) oraz sprawozdawczości samorządowej (Besti@), otwierane są zbiory danych dotyczące edukacji, ochrony zdrowia, środowiska, szkolnictwa wyższego, transportu oraz spraw lokalnych. Instytucje publiczne zwiększają nie tylko liczbę udostępnianych zbiorów danych, ale również publikują je w większej liczbie formatów co wpływa na możliwość ich ponownego wykorzystania. Stale jest również rozwijany Program badań statystycznych statystyki publicznej realizowany przez Główny Urząd Statystyczny. Pomimo działań zwiększających ilość dostępnych

danych, coraz częściej można zaobserwować odmowę udzielenia danych przez instytucje publiczne, nawet w oparciu o ustawę o dostępie do formacji publicznej.

O ile jawność finansów publicznych jest stale zwiększana poprzez otwieranie nowych zbiorów danych, to przejrzystość z rok na rok spada. W ostatnich latach możemy zaobserwować między innymi zmianę znaczącej części sprawozdań z obu filarów Wspólnej Polityki Rolnej skutkującą ograniczoną ilością dostępnych informacji (np. brak informacji o realizowanych płatnościach bezpośrednich z podziałem na konkretne tytuły płatności) oraz ograniczenie prezentowanych danych dotyczących dochodów podatkowych przez Ministerstwo Finansów. Oprócz tego możemy zaobserwować również zmiany w sposobie raportowania obejmujące m.in.:

- znaczący (kilkuprocentowy) udział wydatków klasyfikowanych w poszczególnych działach do rozdziałów „wydatki pozostałe”,
- nadmierne wykorzystywanie paragrafów dochodowych i wydatkowych opisanych jako pozostałe dochody/wydatki,
- zbyt częste wykorzystywanie opisu wydatków jako „koszty realizacji zadań” bez rozbicia kwot globalnych na poszczególne zadania,
- niska wartość informacyjna sprawozdań z działania agencji wykonawczych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych,
- brak jednolitej klasyfikacji dochodowo-wydatkowej pozwalającej na rozróżnienie wydatków transferowych w obrębie sektora finansów publicznych i wydatków ostatecznych,
- częste zmiany sposobu sprawozdawczości w różnych branżach skutkujące brakiem możliwości porównywania danych w dłuższym horyzoncie czasowym, a w szczególności:
 - a) zmiana sposobu agregacji danych w sprawozdawczości dopłat bezpośrednich,
 - b) używanie różnych jednostek miary w sprawozdawczości PROW,
 - c) zmiany w klasyfikacji budżetowej.

Należy w tym miejscu również zaznaczyć zmianę wprowadzoną w 2022 roku przez Ministerstwo Finansów, polegającą na odejściu od przedstawiania dochodów i wydatków sektora finansów publicznych i przejściu do rachunków opartych na systemie ESA 2010, z równoczesnym ograniczeniem publikacji danych o finansach sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Kolejnym, do dzisiaj nierozwiązanym problemem, jest terytorialny podział wydatków. W przypadku znaczącej części wydatków publicznych niemożliwe jest, w oparciu o dostępne dane, przypisanie ich do województwa, powiatu lub gminy. To samo dotyczy dochodów, z podatkowymi włącznie – dostępność takich informacji pozwoliłaby na zwiększenie efektywności terytorialnego podziału środków publicznych.

Od 2022 roku trwają prace w Ministerstwie Finansów nad nową koncepcją systemu klasyfikacji dochodów i wydatków publicznych, który może rozwiązać niektóre z wymienionych powyżej problemów. Projekt jest obecnie na etapie wstępnych konsultacji i nie należy się spodziewać wdrożenia go w ciągu najbliższych 4–5 lat. Nie można również obecnie stwierdzić jak będzie wyglądała ostateczna wersja klasyfikacji.

5.2.4. Łańcuchy dostaw produktów rolnych i żywności

Skrócenie łańcucha dostaw i możliwość bezpośredniej sprzedaży towarów przez producentów rolnych, konsumentom końcowym nie jest pomysłem nowym. W różnych wariantach pojawiał się w strategiach rozwoju rolnictwa; zarówno tych oficjalnie przyjętych, jak i w ramach postulatów zgłaszanych przez rolników, organizacje społeczne i partie polityczne. Stworzenie infrastruktury pozwalającej na bezpośredni kontakt rolników, będących producentami żywności z konsumentami na poziomie lokalnym, uważamy za istotne wzmocnienie możliwości rozwoju gospodarstw rolnych. Warto też wspomnieć, że ta oferta jest głównie skierowana do mniejszych gospodarstw, w tym gospodarstw rodzinnych, które zazwyczaj nie są na stałe powiązane z sieciami handlowymi a za swoje produkty będą mogły uzyskać wyższe przychody niż w skupie.

Z racji lokalnego charakteru targowisk oraz działania dla społeczności uważamy, że prowadzenie targowisk powinno być zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego. Wykorzystanie środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich do stworzenia niezbędnej infrastruktury, będzie się wpisywało w priorytety związane z integracją lokalnej społeczności a także wzmocnieniem lokalnych producentów żywności. Bieżące utrzymanie targowisk powinno być pokrywane z opłat ponoszonych przez sprzedających, przez co nie powinno się to odbić na finansach jednostek samorządowych.

Na tym etapie trudno jest określić, czy targowiska powinny być w każdej gminie, czy też w każdym powiecie. Poziom powiatowy wydaje się być lepszym rozwiązaniem ze względu na większą ilość producentów oraz konsumentów. Z drugiej jednak strony, wielkość niektórych powiatów oraz brak publicznego transportu zbiorowego mogą okazać się znaczącą przeszkodą.

5.2.5. Współpraca gospodarstw towarowych

Współpraca gospodarstw towarowych jest jednym z kluczowych mechanizmów zwiększania konkurencyjności, w szczególności dla mniejszych producentów. Funkcjonujące spółdzielnie działają najczęściej albo na określonym terenie i bazują na współpracy lokalnych producentów, albo w określonej branży. Jak wyni-

ka z badania³⁴ przeprowadzonego przez Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, w tzw. Starej Unii funkcjonuje ponad 30 tysięcy spółdzielni rolniczych z dziewięcioma milionami członków. Są one znaczącą siłą na rynku produktów rolnych i w pracach Komisji Europejskiej są reprezentowane przez Główny Komitet Spółdzielczości Rolniczej (COGECA).

Organizowanie się rolników w spółdzielnie zwiększa ich możliwości negocjacji z sieciami handlowymi oraz dużymi przetwórcami oraz, przynajmniej częściowo, uniezależnia ich od części pośredników rynkowych. Spółdzielnia jest najprostszą formą współdziałania dla gospodarstw rolniczych, ze względu na prostą procedurę, niski próg rozpoczęcia działalności oraz brak konieczności posiadania kapitału założycielskiego. Zgodnie z ustawą z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze³⁵ oraz ustawą z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw³⁶, do założenia spółdzielni producentów rolnych potrzeba pięciu członków.

Korzyści ze współdziałania gospodarstw rolnych nie są ograniczone jedynie do sprzedaży towarów i pozycji negocjacyjnej gospodarstw rolnych. Do ważniejszych aspektów działania w formie spółdzielni, należy również zaliczyć:

- bezpośrednią współpracę pomiędzy spółdzielcami i wymianę dobrych praktyk,
- możliwość negocjacji z dostawcami oraz zakupy grupowe,
- większy wpływ na lokalną oraz krajową legislację – im większa spółdzielnia, tym większe możliwości lobbowania.

Znaczącym utrudnieniem w tworzeniu spółdzielni rolniczych są złe doświadczenia sprzed 1989 roku, gdy spółdzielczość wyglądała zupełnie inaczej, nie była całkowicie dobrowolna oraz nie była efektywna. Negatywne podejście do współdziałania w ramach spółdzielni produkcyjnych funkcjonuje do dzisiaj i oprócz wsparcia dla funkcjonowania spółdzielni, niezbędne są odpowiednio przygotowane działania zachęcające rolników do ich tworzenia.

Większość działań związanych ze wspieraniem spółdzielni rolniczych powinna się koncentrować na doradztwie i promocji współpracy a nie na bezpośrednim wsparciu finansowym. Zarówno ośrodki doradztwa rolniczego, jak i Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa posiadają sieć placówek terenowych w całym kraju, które mogą wspierać rolników w procesie zakładania i funkcjonowania spółdzielni.

³⁴ Suchoń A. (2012), *Spółdzielczość w rolnictwie i na terenach wiejskich w ustawodawstwie polskim oraz wybranych państw europejskich*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego”, 2012, 12(27), Warszawa.

³⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 648.

³⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 395.

5.2.6. Podmiotowy zakres wsparcia rolnictwa

Wielkość pomocy publicznej, w zależności od przyjętej metodologii wynosi od kilkunastu do nawet 50 mld zł rocznie. Największe wsparcie do systemu rolniczego wpływa w ramach płatności bezpośrednich, wsparcia systemu emerytur rolniczych, programu rozwoju obszarów wiejskich i zadań wykonywanych przez ARiMR. Wsparcie to trafia do ponad miliona funkcjonujących gospodarstw rolnych. Progi otrzymania poszczególnych form wsparcia są zróżnicowane, ale w większości przypadków zdecydowana większość gospodarstw może liczyć na różne formy pomocy finansowej, niezależnie od sposobu funkcjonowania.

Analizując wyniki Powszechnego Spisu Rolnego z 2020 roku widzimy jednak, że znacząca część gospodarstw prowadzi bardzo ograniczoną produkcję, lub nie prowadzi żadnej produkcji:

- dla właścicieli mniej niż 20% gospodarstw o powierzchni poniżej 1 ha uzyskiwało dochody z produkcji rolniczej były głównym źródłem utrzymania,
- jeszcze niższy był analogiczny wskaźnik dla gospodarstwa o powierzchni od 1 do 5 ha,
- dla właścicieli 33,1% gospodarstw rolnych głównym źródłem dochodów jest praca najemna;
- ok. 15,5% właścicieli gospodarstw utrzymuje się głównie z rent i emerytur, a dla kolejnych 10% głównym źródłem dochodu jest działalność pozarolnicza oraz inne źródła dochodu;
- działalność rolnicza była podstawowym źródłem dochodu dla nieco ponad 30% gospodarstw rolniczych,
- dopiero w gospodarstwach o powierzchni powyżej 10 ha, większość dochodów pochodzi z produkcji rolnej,
- w zależności od źródła, od 200 do około 300 tys. gospodarstw rolnych produkuje tylko na własne potrzeby³⁷.

Jeszcze dalej idzie Andrzej Hałasiewicz, który w opracowaniu *Polska Wieś 2020 – raport o stanie wsi* pisze, że „można szacować, że mamy tylko około 150–170 tys. prawdziwych, aktywnych i rozwojowych gospodarstw rolnych.” Szacunek ten bazuje na podobno powszechnym zjawisku nieformalnej dzierżawy ziemi funkcjonującej pomiędzy rolnikami. Jak dalej piszą autorzy, jeżeli ten szacunek jest prawdziwy, oznacza to, że przeciętne gospodarstwo rolne w Polsce ma około 70–80 hektarów.

³⁷ Istnieje rozbieżność pomiędzy danymi ze spisu rolnego, informacjami w Banku Danych Lokalnych GUS oraz w raportach dotyczących funkcjonowania rolnictwa i Wsi – zob. np. Hałasiewicz A., *Koncepcja żywienia i wzmocnienia rozwoju wsi*, s. 179–196, [w:] Wilkin J., Hałasiewicz A. (2020), *Polska Wieś 2020 – Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Oznacza to, że wsparcie finansowe dla gospodarstw rolnych, będących faktycznymi producentami żywności, jest zmniejszone ze względu na dotowanie zbyt dużej grupy rolników z gospodarstw nietowarowych, produkujących jedynie na własne potrzeby. Konieczna jest zatem zmiana niezbędnych kryteriów kwalifikujących do otrzymania dopłat lub do objęcia rolniczym systemem ubezpieczenia społecznego.

Uważamy, że w tym miejscu konieczna jest dyskusja dotycząca nowych zasad przyznawania zarówno pomocy krajowej jak i unijnej. Ograniczając wsparcie dla gospodarstw produkujących wyłącznie na swoje potrzeby, trzeba pamiętać o potencjalnych kosztach takiego rozwiązania związanych z potencjalnymi świadczeniami społecznymi. Uważamy również, że proces powinien przebiegać stopniowo, jednakże jego rozpoczęcie powinno nastąpić w najbliższym możliwym momencie.

Do wsparcia krajowego i unijnego, do którego dostęp powinien zostać ograniczony zaliczamy:

- rolniczy system emerytalno-rentowy,
- obniżone stawki ubezpieczenia zdrowotnego,
- stosowanie podatku rolnego zamiast podatku od nieruchomości,
- możliwość otrzymania dopłat do paliwa rolniczego,
- jednolite płatności obszarowe wraz z płatnościami uzupełniającymi,
- środki na rolnictwo z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- środki z innych programów wsparcia rolnictwa.

Kluczowym czynnikiem efektywnego wsparcia rolnictwa, powinna być koncentracja środków pomocowych na faktycznych producentach żywności, dostarczających swoje produkty na rynek. Jednocześnie odebranie dostępu do wsparcia publicznego osobom, które jedynie są właścicielami lub posiadaczami ziemi o charakterze rolnym, powinno przyspieszyć proces reformy struktury agrarnej i docelowo wielkość przeciętnego gospodarstwa będzie rosła szybciej niż dotychczas.

5.2.7. Podatek rolny

Wysokość stawek dla podatku rolnego³⁸ w 2022 roku, ustalonych w oparciu o ceny skupu żyta wynosiły odpowiednio 153,7 zł za 1 ha przeliczeniowy gruntów w gospodarstwach rolniczych oraz 307,4 zł za ha przeliczeniowy dla pozostałych gruntów rolnych, przy czym w zależności od klasy bonitacyjnej gleby, jeden hektar przeliczeniowy odpowiada od 0,05 ha do 1,95 ha, przy czym ziemia poniżej V klasy jest z podatku rolnego zwolniona. W tym samym czasie stawka podatku od nieruchomości wynosi 10 300 zł dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz 5400 zł dla gruntów pozostałych.

³⁸ W obu przypadkach kalkulacje są oparte o stawkę maksymalną.

Tak gigantyczna dysproporcja pomiędzy stawkami podatkowymi jest uzasadniona charakterem wykorzystywanej ziemi, czyli wykorzystaniem ziemi rolnej do produkcji żywności. Obecnie jednak jedynym wyznacznikiem jest zapis w rejestrze gruntów prowadzonych przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii (GUGiK) – oznacza to, że formalnie ziemią rolną jest ta, która posiada odpowiednią kategorię w rejestrze, a nie ta, która jest wykorzystywana w gospodarstwach rolnych.

Ze względu na utrudniony proces odrolnienia ziemi, który może obejmować konieczność zmiany lokalnego planu zagospodarowania terenu lub uzyskanie warunków zabudowy, coraz większa ilość gruntów rolnych znajduje się poza faktycznymi gospodarstwami rolnymi i jest użytkowana w inny sposób. Taka sytuacja powoduje znaczące straty w dochodach podatkowych dla jednostek samorządowych.

Dodatkowym problemem jest sposób podziału wpływów z tytułu podatku rolnego oraz sposób kwalifikacji ziemi rolnej. Podatek rolny w 100% jest dochodem samorządów na poziomie gminnym. Jednocześnie za kwalifikację ziemi rolnej odpowiedzialne są powiaty – taka sytuacja nie jest dla gmin korzystna. Warto w tym miejscu przytoczyć ustalenia kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2021 roku³⁹. Kontrola dotyczyła pracy klasyfikatorów gruntów w województwie kujawsko-pomorskim. W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w 478 przypadkach na 511 zbadanych. W 77% przypadków, za ocenę gruntów odpowiedzialna była osoba wskazana przez właściciela gruntów – nie przez starostę. W większości przypadków byli również przez nich opłacani. W większości skontrolowanych przypadków, kontrolerzy NIK wraz z powołanymi biegłymi, ocenili, że klasa bonitacyjna ziemi została zaniżona. Oznaczało to obniżenie dochodów gmin.

5.2.8. Rachunkowość i sprawozdawczość rolników i producentów żywności

Temat rachunkowości rolniczej, statystyk produkcji oraz danych odnośnie wykorzystania ziemi jest problemem, z którym osoby zajmujące się ekonomiką rolnictwa zmagają się od dawna. Brakuje w Polsce jednolitego systemu rolniczej rachunkowości i sprawozdawczości związanej z produkcją żywności. O ile produkcja zwierzęca jest nadzorowana przez lekarzy weterynarii i mięso trafiające na rynek jest ewidencjonowane, to w przypadku produkcji roślinnej wygląda to zupełnie inaczej. Zarówno Główny Urząd Statystyczny, jak i Polski FADN prowadzony przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy In-

³⁹ NIK (2021b), *Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, s. 23.

stytut Badawczy prowadzą swoje badania, lecz są one ograniczone, chociażby przez ilość gospodarstw niezbędnych do zbadania. W polu obserwacji⁴⁰ FADN w Polsce znajduje się 736 tysięcy gospodarstw z 1,3 miliona ogółem; próba badawcza jest ograniczona do ok. 12 200 gospodarstw. Próg pola obserwacji został ponadto w Polsce ustalony na wielkość ekonomiczną gospodarstw powyżej 4000 € rocznie, przy czym przez wielkość ekonomiczną gospodarstwa rozumie się średnią z pięciu lat, hipotetyczną wartość produkcji określonej działalności rolniczej (roślinnej lub zwierzęcej) uzyskaną z jednego hektara lub od jednego zwierzęcia⁴¹. Oznacza to, że znaczna część gospodarstw rolnych (ok. 47% ich łącznej liczby, wytwarzające 10% wartości dodanej rolnictwa) jest *a priori* wyłączona z badań FADN.

Możliwość dokładniejszego obserwowania wielkości produkcji rolnej w Polsce nie jest jedynym powodem, dla którego należy wprowadzić obowiązkową rachunkowość i sprawozdawczość dla gospodarstw rolnych. Znacznie istotniejszym powodem jest możliwość oparcia pomocy publicznej krajowej oraz wspólnotowej o dane przekazywane przez gospodarstwa. Pozwoliłoby to odejść od funkcjonującego od dłuższego czasu systemu, w którym posiadacz gospodarstwa rolnego jest rolnikiem, niezależnie od faktu czy coś produkuje.

Celem stworzenia uproszczonego systemu sprawozdawczego nie ma być opodatkowanie rolników, a jedynie pełniejsza informacja dotycząca produkcji roślinnej i zwierzęcej a także uzyskiwanie uprawnień do otrzymywania pomocy publicznej w ramach działających obecnie instrumentów pomocy.

Wskazanie dobrych praktyk, które zaobserwowaliśmy w krajach Unii Europejskiej oraz OECD jest utrudnione faktem, iż wszystkie opisane powyżej mechanizmy działają wspólnie w ramach jednego, częściowo zintegrowanego systemu wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich. Ze względu na specyficzny dla Polski podział zadań publicznych pomiędzy szczeble administracji a także podział dochodów i wydatków publicznych pomiędzy sektor centralny i samorządowy, wdrożenie części z prezentowanych poniżej dobrych praktyk mogłoby wymagać przebudowy całego systemu wsparcia publicznego i finansów publicznych.

⁴⁰ Polem obserwacji FADN nazywa się populację gospodarstw, z której losowana jest próba gospodarstw objętych szczegółowymi badaniami – por. IERiGŻ (2022), *FADN i Polski FADN (Sieć danych rachunkowych gospodarstw rolnych i system zbierania i wykorzystywania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych)*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa, s. 6–7.

⁴¹ Tamże, s. 9.

5.3. Dobre praktyki

Przepisy ograniczające dostęp do płatności bezpośrednich w krajach członkowskich są uchwalane na poziomie krajowym w ramach dopuszczonych przez UE limitów. Państwa mogą nie tylko ustalać minimalną wielkość gospodarstwa, ale również minimalną wysokość wypłat w celu kwalifikacji do dopłat bezpośrednich⁴². Do momentu opuszczenia Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię, stosowali oni minimalne limity dla gospodarstw na poziomie 3 i 5 hektarów⁴³. W Szwecji minimalna wielkość gospodarstwa wynosi 4 hektary. Wprowadzenie limitu 5 hektarów powierzchni gospodarstwa w Polsce spowodowałoby pozbawienie dopłat prawie 700 tys. gospodarstw rolnych – tak wysoki limit wydaje się zbyt duży jak na polskie warunki i strukturę agrarną, ale niewątpliwie taki mechanizm zwiększyłby dostępność środków pomocowych dla producentów żywności.

Innym mechanizmem wykorzystywanym do ograniczenia zakresu podmiotowego dopłat jest ustalenie minimalnej kwoty wsparcia, czyli wyłączenie prawa do dopłat gospodarstw, dla których należna kwota dotacji bezpośrednich byłaby niższa od ustalonego minimum. We Flandrii minimalna wysokość płatności została ustalona na 400 euro, w Niderlandach – na 500 euro. Przy obecnym kursie euro⁴⁴ i stawkach dopłat za hektar obowiązujących w Polsce w 2022 roku, przyjęcie jako minimalnej kwoty płatności w wysokości 400 euro odpowiadałoby minimalnej wielkości gospodarstwa – w zależności od rodzajów otrzymywanych płatności⁴⁵ – pomiędzy 2 i 4 hektarami. Warto w tym miejscu również przywołać art. 9 rozporządzenia UE ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników⁴⁶ – artykuł ten definiuje rolników aktywnych zawodowo jako osoby dla których działalność rolnicza nie ma charakteru marginalnego. Widać więc wyraźnie, że wbrew obowiązującym regulacjom, zamysłem Unii Europejskiej było, żeby wsparcie dochodowe trafiało bezpośrednio do osób faktycznie zajmujących się produkcją rolną a nie jedynie do posiadaczy ziemi rolnej.

OECD, International Budget Partnership, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Unia Europejska a także Organizacja Narodów Zjednoczonych prezentują swoje wytyczne oraz kodeks dobrych praktyk dotyczący jawności i przejrzystości

⁴² Komisja Europejska (2019), *Eligibility for direct payments of the Common Agricultural Policy*.

⁴³ Trzy hektary w Szkocji i Irlandii Północnej, pięć hektarów w Anglii i Walii.

⁴⁴ W dniu 25 listopada oficjalny kurs złotego do euro wynosił 4,6884 zł za euro.

⁴⁵ Przyjęto aktualne stawki: jednolita płatność obszarowa – 518 zł, płatność za zazielenienie – 347 zł, płatność dodatkowa – 196 zł.

⁴⁶ 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 nr 347/608 z 20 grudnia 2013.

finansów publicznych na szczeblu zarówno centralnym jak i lokalnym. W odniesieniu do Polski zwraca się przede wszystkim uwagę na brak funkcjonowania niezależnych instytucji fiskalnych⁴⁷ (*independent fiscal institutions*) zwanych również radami fiskalnymi⁴⁸. Jak piszą Jolanta Ciak oraz Jan Głuchowski⁴⁹ funkcjonowanie rad fiskalnych, będących niezależnym organem obserwacyjno-kontrolnym, ma wpływ zarówno na transparentność wydatkowania środków publicznych jak i ich efektywność. Niezbędnym warunkiem do sprawnego funkcjonowania rad fiskalnych jest ich niezależność od organów państwa odpowiedzialnych za tworzenie polityki monetarnej. W terminologii Unii Europejskiej Najwyższa Izba Kontroli była w niektórych dokumentach uznawana za niezależną instytucję fiskalną, jednak obecnie nie jest umieszczana w wykazach rad fiskalnych Unii Europejskiej i Międzynarodowego Funduszu Walutowego⁵⁰.

Według badania Open Budget Survey, proces tworzenia planu wydatków publicznych, sprawozdawczości oraz przejrzystości finansów, wymaga zmian w trzech głównych obszarach:

- brak przedstawienia założeń polityki pieniężnej, prognoz makroekonomicznych oraz planów budżetu na wczesnym etapie planowania,
- niedobór materiałów informacyjnych, pozwalających na zrozumienie budżetu obywatelom, tzw. przewodnik budżetowy,
- brak sprawozdania z wykonania budżetu za okres pierwszych sześciu miesięcy roku wraz z zaktualizowanymi prognozami założeń ekonomicznych oraz wykonania budżetu.

Za bardzo dobry przykład sprawozdań okresowych mogą posłużyć przygotowywane w Irlandii comiesięczne, kwartalne oraz półroczne *Fiscal Monitors*⁵¹. Publikowane dokumenty zawierają nie tylko podsumowanie dochodów i wydatków, ale również część analityczną, aktualizację prognoz.

⁴⁷ Niezależne instytucje fiskalne są definiowane jako bezpartyjne organy publiczne, inne niż bank centralny, rząd lub parlament, mające na celu promowanie zrównoważonych finansów publicznych poprzez wypełnianie różnych funkcji, w tym przez monitorowanie zgodności działań rządu z regulami fiskalnymi, tworzenie lub zatwierdzanie prognoz makroekonomicznych dla budżetu lub doradzanie rządowi w kwestiach polityki fiskalnej – por. np. Jankovics L., Sherwood M. (2017), *Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017.

⁴⁸ Zob. np. IBP (2021), *Open Budget Survey 2021. Country Results – Poland*, International Budget Partnership.

⁴⁹ Ciak J., Głuchowski J. (2015), *O potrzebie powołania rady fiskalnej w Polsce* [w:] Ostaszewski J., (red.) *O nowy ład finansowy w Polsce. Rekomendacje dla animatorów życia gospodarczego*, Wyd. SGH w Warszawie, Warszawa, s. 451–463.

⁵⁰ Zob. Davoodi H., Elger P., Fotiou A., Garcia-Macia D., Lagerborg A., Lam R., and Pillai S. (2022). *Fiscal Councils Dataset: The 2021 Update*, International Monetary Fund, Washington, D.C.

⁵¹ Department of Finance (2022), *Fiscal Monitor – October 2022*, Department of Finance (Irlandia),

Oprócz powyższych zwraca się również uwagę na ograniczone możliwości udziału obywateli w procesie tworzenia polityk publicznych. Pomimo uchwalonej w 2018 roku ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁵², nadal brakuje rozwiązań ustawowych pozwalających na skuteczną współpracę z obywatelami podczas prac legislacyjnych. Inicjatywa ParlAmericas skupia przedstawicieli 35 krajów Ameryki Północnej, Południowej oraz Karaibów i skupia się m.in. na zwiększaniu udziału obywateli w procesie legislacyjnym. Wydany przez ParlAmericas informator⁵³ nie tylko przedstawia możliwości dla obywateli podczas całego procesu legislacyjnego, ale pokazuje również konkretne, wdrożone rozwiązania.

W ramach dobrych praktyk należy również spojrzeć na sposób przygotowywania sprawozdań z funkcjonowania oraz sprawozdań finansowych przez PRIA – Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet – estoński odpowiednik Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁵⁴ – dostępne są informacje w wszystkich możliwych przekrojach, pozwalające na łatwą pracę analityczną zarówno od strony konkretnych instrumentów wsparcia jak i analizę przestrzenną.

Przeprowadzone w Wielkiej Brytanii badania, prowadzone przez Komisję na rzecz Zintegrowanego Transportu⁵⁵ pokazały, iż znacznie skuteczniejszym rozwiązaniem transportu publicznego na obszarach wiejskich od regularnych linii autobusowych jest transport na żądanie (*on-demand transport*) realizowany małymi busami i samochodami osobowymi. Prowadzone badania były oparte o wcześniejsze doświadczenia zaobserwowane w Szwajcarii oraz Niderlandach – według opublikowanego raportu⁵⁶, transport publiczny bazujący na chwilowym zapotrzebowaniu jest skuteczniejszy oraz wymaga niższych dotacji niż regularne linie komunikacyjne. Taka forma komunikacji zbiorowej jest zintegrowana z regularnym transportem publicznym wykorzystywanym głównie w godzinach porannego i popołudniowego szczytu komunikacyjnego. Co bardzo istotne, system takiego transportu jest zarządzany na stopniu regionalnym, tworząc spójną strategię komunikacji – idealnym poziomem wydaje się być NUTS 2, co w Polsce oznacza województwa oraz aglomerację warszawską.

⁵² Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. poz. 130.

⁵³ ParlAmericas (2017), *Citizen Participation in the Legislative Process*, International Secretariat of ParlAmericas, Ottawa.

⁵⁴ Więcej o funkcjonowaniu PRIA – zob. <https://www.pria.ee/en>

⁵⁵ Commission for Integrated Transport (2008), *A New Approach to Rural Public Transport*, Commission for Integrated Transport, Queen's Printer and Controller of Her Majesty's Stationery Office, London.

⁵⁶ Tamże, s. 9.

5.4. Rekomendacje

W oparciu o opis stanu obecnego ze wskazanymi powyżej problemami oraz zagrożeniami, a także zaobserwowane i funkcjonujące dobre praktyki, rekomendujemy następujące działania.

5.4.1. Wykluczenie gospodarstw „nietowarowych” z systemu wsparcia rolnictwa

Wsparcie środkami publicznymi w formie:

- dostępu do rolniczego systemu emerytalno-rentowego,
- stosowania obniżonych stawek ubezpieczenia zdrowotnego,
- opodatkowania posiadania gruntów podatkiem rolnym zamiast podatku od nieruchomości,
- dopłat do paliwa rolniczego,
- jednolitych płatności obszarowych wraz z płatnościami uzupełniającymi,
- środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na działania i poddziałania wspierające rozwój i modernizację gospodarstw rolnych,
- inne programy wsparcia rolnictwa

powinno zostać ograniczone do posiadaczy gospodarstw prowadzących rachunkowość rolną oraz wykazujących produkcję towarową w rozmiarach przekraczających ustalony normatyw produkcji towarowej na 1 hektar i nie mniejszą niż normatyw dla gospodarstw o powierzchni 4 ha.

Ograniczenie dostępu do pomocy publicznej gospodarstwom nietowarowym pozwoli na efektywniejsze zarządzanie środkami publicznymi przy jednoczesnym wzroście wsparcia dla producentów żywności. Z dostępnych szacunków wynika, że nawet do 30% gospodarstw rolnych nie dostarcza towarów na rynek⁵⁷ – ograniczenie pomocy kierowanej do tych gospodarstw i mocniejsze wsparcie faktycznych producentów powinno się przełożyć na jakość produkowanej żywności oraz jej ceny.

5.4.2. Koordynacja strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich

Zmiany w sposobie prowadzenia polityki rozwoju wymagają:

- przyspieszenia prac nad Koncepcją Rozwoju Kraju,

⁵⁷ Wilkin J., Hałasiewicz A. (2020) *op. cit.*, s. 190.

- ustalenia statusu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Polskiego Ładu oraz strategii branżowych,
- dostosowania mierników osiągnięcia celu do faktycznych ustaleń strategii,
- zwiększenia dostępności narzędzi niezbędnych do realizacji kolejnych strategii,
- ustalenia instytucji wiodącej w zakresie ustalenia zgodności pomiędzy funkcjonującymi strategiami rozwoju,
- zwiększenia zależności pomiędzy strategiami krajowymi i europejskimi.

Proces koordynacji strategii krajowych, strategii branżowych oraz regionalnych ze strategiami na poziomie Unii Europejskiej a nawet z celami zrównoważonego rozwoju przygotowanymi przez ONZ jest kluczowy w celu wzrostu efektywności ich wdrażania. W obecnej sytuacji postanowienia krajowej strategii średniookresowej i krajowej strategii rozwoju rolnictwa nie są w pełni zbieżne ze sobą, a tym bardziej ze strategiami ponadkrajowymi.

Trzeba w tym kontekście wspomnieć również, iż dopiero powstaje główny dokument strategiczny, czyli Koncepcja Rozwoju Kraju, która w teorii będzie podstawą do przygotowania nowej strategii średniookresowej. Istnieje również potrzeba lepszego przygotowania mierników odnoszących się do zaplanowanych celów – sytuacja, w której zostało określonych kilkadziesiąt różnych zakresowo celów i jednocześnie przygotowano kilka – kilkanaście mierników nie pozwala na śledzenie postępów w realizacji. Problematyczna jest również występująca obecnie sytuacja, w której mamy zdefiniowane cele do osiągnięcia, lecz nie mamy określonych żadnych narzędzi, które są niezbędne do realizacji założeń.

5.4.3. Jawność i przejrzystość publicznego wsparcia rolnictwa

W celu zwiększenia jawności i przejrzystości danych dotyczących publicznego wsparcia rolnictwa należy:

- zwiększyć przejrzystość opisów działań podejmowanych przez agencje wykonawcze i państwowe osoby prawne w sprawozdaniach finansowych,
- ustalić standardy sprawozdań finansowych oraz sprawozdań z działalności instytucji publicznych szczebla centralnego,
- zwiększyć dostępność informacji oraz statystyk związanych z wykorzystaniem środków I oraz II filara Wspólnej Polityki Rolnej,
- rozszerzyć zakres sprawozdawczości rolnej o dane dotyczące wielkości produkcji w gospodarstwach rolnych.

Zwiększenie jawności i przejrzystości finansów publicznych pozytywnie wpływa na jakość planowania i wydatkowania środków⁵⁸ i jest niezbędne z punktu widzenia kontroli społecznej. Regularnie wprowadzane zmiany w systemie sprawozdawczości rolniczej, a także różne formy prezentowania danych wpływają również negatywnie na możliwość badania dłuższych szeregów czasowych co jest niezbędne do przeprowadzenia analizy efektywności wykorzystania środków krajowych i unijnych.

Znacznie poważniejszym problemem jest brak możliwości oceny skuteczności wsparcia – dane prezentowane w sprawozdaniach są najczęściej zagregowane do poziomu całego kraju, bez możliwości podziału regionalnego lub na typy gospodarstw. Jednocześnie nie są udostępniane dane źródłowe w formie pozwalającej na analizę pełnych danych – portal beneficjenci.minrol.gov.pl umożliwia przeglądanie danych źródłowych w podziale geograficznym lub tematycznym, jednak nie można połączyć tych kryteriów – istotnym problemem jest również jakość funkcjonowania systemu.

5.4.4. Promocja i wzmocnienie roli spółdzielni rolniczych

W celu efektywnego działania produkcyjnych i przetwórczych spółdzielni rolniczych należy:

- w ramach odpowiedniego poddziałania PROW wzmocnić działania promocyjne związane z tworzeniem spółdzielni oraz zapewnić odpowiednie usługi doradczo-konsultingowe dla gospodarstw rolniczych,**
- włączyć spółdzielnie rolnicze jako organy doradcze w kwestiach rolniczych co najmniej na poziomie lokalnym i regionalnym.**

Pomimo negatywnych skojarzeń z systemem spółdzielczym w Polsce, konieczne jest zwiększenie lokalnej współpracy pomiędzy gospodarstwami rolniczymi. Dominująca pozycja rynkowa sieci handlowych oraz dużych przetwórców działa negatywnie na rynek produkcji żywności w kraju. Działanie to jest również odpowiedzialnością na postulaty rolników dotyczące wzmocnienia ich możliwości rynkowych.

⁵⁸ Zob. np. De Simone E., Bonasia M., Lucio G., Cicatiello L. (2019), *The effect of fiscal transparency on government spending efficiency*, Journal of Economic Studies 46(7), s. 1365-1379.

5.4.5. Obowiązkowa rachunkowość i sprawozdawczość producentów żywności

Wszystkie zarejestrowane gospodarstwa rolne powinny zostać zobowiązane do prowadzenia uproszczonej rachunkowości i sporządzania co najmniej raz na rok sprawozdań zawierającej dane z prowadzonej ewidencji. Zakres ewidencji powinien obejmować przynajmniej:

- wartość udokumentowanej sprzedaży produktów rolnych wytworzonych w gospodarstwie,
- szacunkowej wartości zużycia – na cele produkcyjne w gospodarstwie rolnym i na samozaopatrzenie – produktów rolnych.

Minimalny zakres uproszczonej rachunkowości dla gospodarstw ubiegających się o wsparcie ze środków publicznych powinien być szerszy i obejmować również podstawowe elementy kosztów produkcji.

Dane statystyczne dotyczących rolnictwa oraz produkcji rolnej są wynikiem szacunków prowadzonych, głównie, przez Główny Urząd Statystyczny. Widać przy okazji kolejnych spisów rolnych znaczące odchylenia pomiędzy tymi szacunkami i faktycznymi wynikami danych spisowych. Z drugiej strony pole obserwacji FADN nie jest wystarczająco szerokie, żeby oddać pełny obraz rolnictwa. Sama sprawozdawczość może być również pomocnym narzędziem dla gospodarstw rolnych, które pozwoli dobrać kierunek produkcji w zależności od dostępnych danych.

Nadzór nad ewidencją i sprawozdawczością gospodarstw rolnych powinien być sprawowany przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, będącą wiodącą instytucją w zakresie wsparcia rolnictwa. Zagregowane dane zbiorcze powinny być udostępniane publicznie w celach analitycznych i statystycznych. Byłoby wskazane, by prawną podstawą do wprowadzenia obowiązkowej rachunkowości i sprawozdawczości była odrębna ustawa, a nie przepisy ustawy z dnia 29 czerwca 1985 r. o statystyce publicznej⁵⁹.

Wdrożenie systemu ewidencji i sprawozdawczości gospodarstw rolnych będzie wymagało określenia przez ministra właściwego do spraw rolnictwa:

- wzorów i terminów składania sprawozdań,
- zasad dokumentowania sprzedaży produktów wytworzonych w gospodarstwie rolnym,
- zasad szacowania wartości zużycia – na cele produkcyjne w gospodarstwie rolnym i na samozaopatrzenie – produktów rolnych wytworzonych w gospodarstwie.

⁵⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 459 z późn. zm.

5.4.6. Zmiana mechanizmu dopłat do paliwa rolniczego

Należy przywrócić zasadę określania górnej granicy dopłat do paliwa rolniczego na podstawie powierzchni gruntów w gospodarstwie rolnym z utrzymaniem obowiązku udokumentowania zakupu paliwa rolniczego.

Wprowadzona kilka lat temu zmiana przepisów pozwalająca na sumowanie kwoty wynikającej z ilości posiadanej ziemi z kwota wynikającą z przeliczników zwierzęcych nie jest właściwym rozwiązaniem i spowodowała znaczący wzrost wydatków na zwrot akcyzy. Stosowane jednostki przeliczeniowe bydła powinny zostać zlikwidowane lub znacząco obniżone.

5.4.7. Klasyfikacja gruntów na potrzeby wymiaru podatku rolnego

Należy powierzyć gminom zadanie nadzoru nad kwalifikacją gruntów rolnych na potrzeby wymiaru podatku rolnego. Należy też:

- ustanowić formalne wymogi dla osób dokonujących kwalifikację gruntów rolnych,
- w możliwie krótkim czasie przeprowadzić weryfikację prawidłowości ustalenia klas bonitacyjnych gruntów rolnych niższych klas.

Podatek rolny jest dochodem własnym gmin, więc naturalnym wydaje się przeniesienie tego zadania ze szczebla powiatowego na szczebel gminny. Przytoczone wcześniej wyniki kontroli przeprowadzonej przez NIK, dowodzą, że samorządy powiatowe nie realizują tego zadania w sposób prawidłowy ani od strony doboru kwalifikatorów ani od strony kontroli nad procesem oceny klasy ziemi.

5.4.8. Skuteczność działania

Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych

W zasadach funkcjonowania Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych należy:

- zwiększyć stałą dopłatę do wozokilometra do poziomu ok. 20–30% uśrednionych kosztów przejazdu,
- wprowadzić stałe indeksowanie wysokości maksymalnej dopłaty do wozokilometra w odniesieniu do wskaźnika cen i usług publikowanych przez GUS,
- zmniejszyć potencjalną liczbę beneficjentów Funduszu poprzez dodanie kryterium stopnia urbanizacji województwa oraz oceny obecnie istniejących połączeń, które nie są współfinansowane przez fundusz.

- **przeprowadzenie analiz efektywności wprowadzenia dodatkowych usług transportu publicznego bazującego na zapotrzebowaniu.**

Niezbędne jest szybkie wzmocnienie efektywności dotowania lokalnego i sub-regionalnego zbiorowego transportu publicznego. Jest to warunek konieczny do ograniczenia procesu marginalizacji peryferyjnych obszarów wiejskich, ale również wzmocnienia roli lokalnych centrów społeczności (głównie miast powiatowych). Obecnie funkcjonujące rozwiązania ograniczają rozwój poza rolniczych miejsc pracy nad obszarach wiejskich, uniemożliwiają modyfikację sieci szkolnej i negatywnie wpływają na rozwój społeczny nad obszarach wiejskich.

6. ROLNICTWO I ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH – ŚRODKI UE

Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej są istotnym instrumentem wsparcia nie tylko dla rozwoju rolnictwa, ale również obszarów wiejskich. Bezsprzecznie polska wieś jest jednym z największych beneficjentów UE. W wymiarze finansowym bezpośrednio pomoc finansowa dla rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2016–2020 finansowana środkami UE wynosiła średnio 20,2 mld zł rocznie, co stanowi zdecydowanie większą część pomocy kierowanej do tego sektora (w porównaniu do środków z pomocy krajowej)⁶⁰. Od momentu wejścia do Unii Europejskiej Polska niezmiennie posiada pozycję beneficjenta netto, w okresie 2004–2020 nadwyżka transferów wynosiła średnio ponad 7,7 mld euro rocznie⁶¹. Co więcej, jedna trzecia otrzymanych środków skierowana jest bezpośrednio do rolnictwa i obszarów wiejskich, co jednocześnie stanowi największą część środków, (przekazanych za pośrednictwem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa), które nie wymagają współfinansowania ze strony państwa.

Środki unijne w kontekście rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich to przede wszystkim fundusze w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Pomimo, że WPR nie jest jedynym źródłem finansowania zidentyfikowanych potrzeb i wyzwań jakie stoją przed rolnictwem (pod uwagę należy wziąć również inne polityki UE, jak również budżety krajowe) to jednak stała się jedną z najważniejszych polityk, jaką od wielu lat realizuje UE w celu wspierania rolników i zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w Europie, a także jakości życia na obszarach wiejskich. WPR, w której tworzenie zaangażowały się wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej, traktuje produkcję rolną i rolnictwo, jako szczególną dziedzinę gospodarki⁶². Jest to zdecydowanie jedno z najważniejszych instrumentów finansowych Unii. Środki unijne to nie tylko szansa na modernizację rolnictwa, to także wsparcie na terenach wiejskich – podnoszenie jakości życia, w tym budowa dróg i infrastruktury, inwestycje w edukację, zdrowie. Jak wykazuje Bank Światowy,

⁶⁰ Ministerstwo Finansów (2022), *Transfery finansowe Polska – budżet UE*, <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska>; zob. też Sadkowski A. (2021), *Polskie rolnictwo i wieś są bezsprzecznie beneficjentami członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Towarzystwo Ekonomistów Polskich,

⁶¹ Ministerstwo Finansów (2022), *op. cit.*

⁶² Misiąg J., Misiąg W., Palimąka K., Rodzinka J., Skica T. (2022), *op. cit.*, s.19.

WPR poprzez dotarcie do rolników w każdym zakątku Unii Europejskiej, w okresie jej funkcjonowania znacznie poprawiła sytuację sektora rolnego w Europie⁶³.

Początkowe założenia WPR były odpowiedzią na powojenne problemy z dostępem do żywności, dotyczyły wzrostu produktywności i poprawy wydajności gospodarstw rolnych w całej Unii. Wraz z upływem lat cele te nie uległy zmianie, zmieniły jednak swoje znaczenie, modyfikowano także instrumenty, które wspierały szczegółowe założenia⁶⁴. W obliczu kryzysu ekologicznego najnowsza WPR jest osadzona w Europejskim Zielonym Ładzie. Komisja Europejska podkreśla potrzebę zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, zwraca uwagę na znaczenie różnorodności biologicznej, a także zrównoważony łańcuch żywnościowy (m.in. za pośrednictwem strategii „Od pola do stołu”)⁶⁵. W najnowszej odsłonie WPR koncentruje się na trzech obszarach⁶⁶:

- zwiększenia odporności sektora, w tym poprawie pozycji rolników w łańcuchu wartości, wspieranie godziwego dochodu, a także zwiększenie ich konkurencyjności i nastawienia na rynek;
- większej troski o środowisko i o działania proklimatyczne, w tym promowanie zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych, ochrony bioróżnorodności, a także walkę ze zmianą klimatu;
- poprawie jakości życia na obszarach wiejskich, jak m.in. zapewnienie wysokiej jakości żywności, sprzyjanie wzrostowi gospodarczemu i zatrudnieniu, jak również wspieranie wymiany pokoleniowej.

W obecnej perspektywie WPR możliwość decydowania o tym, na jakie działania zostaną przeznaczone środki przekazano państwom członkowskim. Każdy z krajów członkowskich UE tworzy tzw. Krajowy Plan Strategiczny, który powinien odzwierciedlać założenia Europejskiego Zielonego Ładu i WPR. Zwiększenie swobody decyzyjnej posiada swoją pozytywną stronę, jednak z uwagi na ogromną różnorodność sektora rolnego w Europie zdecydowanie wiąże się z ryzykiem niezrealizowania ambitnych celów, jakie zakłada Europejski Zielony Ład⁶⁷. W dniu 31 sierpnia 2022 r., po uwzględnieniu przez Polskę poprawek uzgodnionych w toku negocjacji, Komisja Europejska przyjęła Plan Strategiczny dla Polski.

⁶³ The World Bank (2018), *Dobrze płatne miejsca pracy w rolnictwie powstają w połowie krajów UE. Pozostałe muszą nadrobić zaległości* (2018), The World Bank.

⁶⁴ Misiąg, J., Misiąg, W., Palimąka, K., Rodzinka, J., Skica, T. (2022). *op. cit.* s. 21.

⁶⁵ Jędrzejkowski J. (2021), *Unijny Zielony Ład to wyzwanie dla rolnictwa*, Rzeczpospolita, 24 marca 2021.

⁶⁶ Rada Unii Europejskiej (2018), *Przyszłość polityki rolnej UE* [infografika]. Rada Europejska. Rada Unii Europejskiej.

⁶⁷ Bird Life International (2021), *European Parliament delivers another major blow to EU Green Deal: Approves nature-annihilating Common Agricultural Policy* (2021).

Niewątpliwie Wspólna Polityka Rolna tworzy możliwości, jakie sprzyjają realizacji założeń wizji rolnictwa i obszarów wiejskich charakteryzowanej w niniejszym opracowaniu, jako docelowy model wsi i rolnictwa. Aby można było z tych rozwiązań w pełni korzystać, należy uświadomić sobie, jak wygląda obecny stan rzeczy i co należałoby zrobić, aby nie zaprzepaścić szans płynących z członkostwa w UE.

6.1. Cele wsparcia

Polskie, ale również i europejskie, rolnictwo stoi przed ogromnymi wyzwaniami ekonomicznymi, społecznymi oraz środowiskowymi, decydującymi o przyszłości ludzkości i gospodarek, w tym bezpieczeństwie żywnościowym, zapewnieniu równowagi między dochodowością i konkurencyjnością gospodarstw, działaniami przyjaznymi dla środowiska, a także zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich. Równocześnie rolnictwo musi sprostać jeszcze jednym wymaganiom – rosnącym oczekiwaniom konsumentów związanym z wysokiej jakości produktami żywnościowymi, która jest produkowana z poszanowaniem przyrody, gleby i wody oraz dobrostanu zwierząt⁶⁸. Jednym z narzędzi, które skutecznie mogą wpływać na realizację powyższych założeń są środki finansowe z budżetu UE.

Polskie rolnictwo wciąż charakteryzuje się dużym rozdrobnieniem gospodarstw. Tymczasem, im większe gospodarstwa rolne, tym większe znaczenie efektów skali i pożądany wzrost konkurencyjności⁶⁹. Duże gospodarstwa dysponują odpowiednim potencjałem rozwojowym w zakresie wykorzystania wiedzy, finansów oraz kwestii organizacyjnych, które ułatwiają im realizację wymagań środowiskowych i jakościowych dotyczących zrównoważonej produkcji rolnej. Małe gospodarstwa są z reguły za małe, aby się rozwijać, przez co nieefektywnie wykorzystują zasoby czynników wytwórczych, czemu dodatkowo sprzyjają preferencje podatkowe, system emerytalny czy otrzymywanie dopłat jedynie w oparciu o posiadane arealy. Kluczem do konkurencyjności rolnictwa jest przyspieszenie koncentracji gospodarstw tj. zmniejszenie obserwowanego rozdrobnienia. Nie oznacza to jednak, że małe gospodarstwa nie mogą konkurować z tymi największymi i budować swojej przewagi na charakterystycznej im lokalności.

Środki publiczne kierowane do rolnictwa w celu zwiększenia dochodów gospodarstw nie mają wpływu na modernizację rolnictwa czy poprawę infrastruktury obszarów wiejskich, więc przybierają charakter pomocy socjalnej. Aby uniknąć

⁶⁸ Rutkowski, M. (2022), *Zrównoważone rolnictwo dla zrównoważonego morza – przyszłość rolnictwa w Polsce i Europie. Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich*.

⁶⁹ GUS (2021), *Powszechny Spis Rolny 2020 – raport z wyników*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

tego rodzaju sytuacji istnieje konieczność kierowania pomocy (warunkowej) dla rolnictwa do grup o największym potencjale rozwojowym. Idąc w ślad za proponowanym modelem docelowym rolnictwa nie oznacza to konieczności eliminacji małych gospodarstw rolnych i przetwórców czy konsolidacji tychże podmiotów, bowiem konkurencyjny sektor żywnościowy nie eliminuje i nie wyklucza tychże. Celem podejmowanych działań jest wsparcie integracji i współpracy producentów (działania spółdzielcze, grupy producenckie), i czerpanie z płynących z nich korzyści. Działania te są pożądane, gdyż przyczyniają się do zwiększenia efektywności gospodarowania małych gospodarstw i małych przetwórców, równoległe zachowują indywidualność rolników. Jednocześnie, od dużych gospodarstw oczekuje się większego zaangażowania we wspieranie prośrodowiskowych zachowań.

Zakłada się, że rodzinne gospodarstwa, gdzie właściciele sami pracują na własnej ziemi, charakteryzuje w dużej mierze niższy potencjał rozwojowy (głównie działalność lokalna), ale równocześnie działalność z myślą o przyszłych pokoleniach, co daje gwarancję, że podejmowane praktyki nie prowadzą do degradacji gleb. Dlatego też, mając na uwadze, że warunkowanie udzielanego wsparcia od wielkości gospodarstw nie jest w pełni sprawiedliwe, postuluje się uwzględnienie dodatkowych warunków jakie powinny zostać włączone w ocenę działalności danego podmiotu. Zastosowanie kryterium potencjału rozwojowego należy uzupełnić o dodatkowe zmienne – bez tego duża część (nawet kilkaset tysięcy) posiadaczy najmniejszych gospodarstw nagle zostałaby pozbawiona możliwości realizacji dochodów, co przy obecnym rynku pracy oznaczałoby dla tych osób brak alternatywy.

Zaostrzenie warunków otrzymania płatności bezpośrednich jest ważne również z punktu widzenia kolejnej perspektywy finansowej i ograniczonych środkach w ramach obu filarów WPR. Zmiany powinny umożliwić bardziej selektywne kierowanie pomocy dla rolnictwa do gospodarstw o największym potencjale rozwojowym z uwzględnieniem warunków, które nie wykluczałyby gospodarstw np. z uwagi na ich wielkość w kontekście posiadanych hektarów. Podzielić należy zdanie ekspertów Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk (IRWiR PAN), że „podwyższenie minimalnego progu uprawniającego do ubiegania się o dopłaty bezpośrednie powinno być powiązane z ofertą wsparcia procesu restrukturyzacji w grupie gospodarstw rolnych do 5 ha⁷⁰, tak aby tej grupy nie pozostawić bez alternatywy.

⁷⁰ Drygas M., Nurzyńska I. (2021), *Pożądana struktura wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej po 2020 roku oraz cele polityki krajowej w świetle globalnych wyzwań modernizacyjnych wobec polskiego rolnictwa*, Fundacja Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej; Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa, s. 103.

Współczesny rozwój technologii jest szansą dla polskiego rolnictwa i młodego pokolenia przyszłych rolników. Kompetencje pokolenia XXI wieku, transfer technologii i nowoczesnych rozwiązań do rolnictwa ukazują inne oblicze pożądanej modernizacji sektora rolnego (dotyczy to zarówno etapu produkcji, jak i przetwórstwa), która pozwala na osiągnięcie większych efektów przy równoczesnym przeciwdziałaniu niszczeniu środowiska. Wśród dobrodziejstw nauki, które dają nadzieję na wzrost konkurencyjności sektora rolnego należy wymienić m. in. zjawisko cyfryzacji (z powodzeniem wykorzystywana np. w rolnictwie precyzyjnym), jak również praktyki, które z różnych nieokreślonych względów zostały porzucone jakiś czas temu, zaś doświadczenie nakazuje powrót do tychże (np. mała retencja i melioracja). Szansa ta nie zostanie wykorzystana bez przygotowania narzędzi (zarówno finansowych, jak i pozafinansowych), jakie pozwolą na wprowadzenie potrzebnych zmian.

Proponowane przez Komisję Europejską rozwiązania w ramach II filaru WPR obejmują interwencje w obszarze: wymiany wiedzy i informacji, narzędzi zarządzania ryzykiem, współpracy, inwestycji, rozpoczęcia działalności przez młodych rolników i zakładanie przedsiębiorstw wiejskich, a także zobowiązań środowiskowych, ograniczeń naturalnych i specyficznych dla danego obszaru⁷¹. Aby sprostać wyżej opisanym oczekiwaniom przygotowany przez Polskę Plan Strategiczny wymaga zwiększenia środków na działania prorozwojowe, a także powiązania między poszczególnymi interwencjami a konkretnymi celami. Ponadto, przede wszystkim w kontekście Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), zmiana priorytetów musi zostać oparta równocześnie o zawężenie definicji „obszarów wiejskich” (czemu poświęcono w niniejszym materiale osobne miejsce), zaś w samym PROW poprzez wykluczenie typowo aglomeracyjnych gmin wiejskich z dostępu do funduszy.

6.2. Słabości i wady obecnego systemu

Rolnictwo to unikalna dziedzina gospodarki, która pomimo wątpliwej dochodowości pełni kluczową rolę zaspokajając podstawowe potrzeby ludzkości. Niestety, z uwagi na to, że system pomocy publicznej dla rolnictwa nie jest w pełni przejrzysty, trudno jest ocenić efektywność otrzymanej pomocy publicznej. Nie ulega jednak wątpliwości, że otrzymane dotychczas środki to znaczące wsparcie dla rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Z drugiej strony, dane dotyczące dotychczasowych korzyści wynikających z członkostwa w UE i realizacji WPR wskazują, że w obliczu zapowiadanych coraz mocniej ograniczonych środków finansowych,

⁷¹ Drygas, M., Nurzyńska, I. (2021), *op. cit.*, s. 99–102.

Polski nie stać na kontynuowanie dotychczasowego podejścia, tj. wydawanie bez względu na efekty.

Nowa perspektywa finansowania w ramach realizowanej Wspólnej Polityki Rolnej to z jednej strony szansa dla rozwoju polskiego rolnictwa, z drugiej zagrożenie dla wzrostu pożądanej konkurencyjności na rynku. Obie strony tej sytuacji warunkuje jedna kwestia, którą uwzględnia nowa perspektywa wraz z Europejskim Zielonym Ładem, tj. duży nacisk na wspieranie rolnictwa ekologicznego oraz małych gospodarstw. Polskie rolnictwo charakteryzuje się dużym rozdrobnieniem, potwierdzają to dane pochodzące ze Spisu Rolnego i szacunków analityków, które informują, że za 20% wartości produkcji polskiego rolnictwa odpowiada 52,5% gospodarstw (jest to liczba gospodarstw liczących mniej niż 5 hektarów powierzchni). Oznacza to, że rozdrobnienie wpływa na nieefektywne wykorzystanie zasobów czynników wytwórczych⁷². Oczywiście, zgodnie z wizją rolnictwa, jaką prezentuje się w niniejszym opracowaniu w sektorze rolno-spożywczym jest miejsce zarówno dla większych, jak i mniejszych graczy. Nie można bagatelizować istnienia wielu gospodarstw rodzinnych, które często pomija się w dyskusji w obszarze kierowania instrumentów wsparcia rolnictwa. Równoległe należy mieć jednak świadomość, że niewiele można zdziałać przy tak dużym rozdrobnieniu gospodarstw rolnych. Nie oznacza to jednak, że działania, które należałoby podjąć miałyby pozbawić ziemi posiadaczy najmniejszych gospodarstw, zmuszając ich do radykalnej konsolidacji gospodarstw – w tym celu należy jednak wspierać integrację i współpracę tak gospodarstw, jak również przetwórców, co podkreśla się, w ramach proponowanej w niniejszym opracowaniu, wizji rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Z uwagi na powyższe warto podkreślić, że najnowsze tendencje Wspólnej Polityki Rolnej to kierowanie uwagi właśnie na małe gospodarstwa. Można sądzić, że dzieje się tak nieco pod pretekstem zatrzymania ludzi na wsi. Niestety, nie można pominąć faktu, że osłabienie konkurencyjności najmocniej uderza w gospodarstwa najmniejsze, słabe ekonomiczne, włącznie z wypchaniem ich z rynku. Równoległe zaś, to duże gospodarstwa mają potencjał rozwojowy (finansowy, operacyjno-organizacyjny oraz zasoby wiedzy), tak, aby sprostać wymogom środowiskowym i jakościowym dotyczącym zrównoważonej produkcji rolnej. W gospodarstwach mniejszych obserwowana jest ponadto niska bioróżnorodność⁷³. Oczywiście, powiększanie gospodarstw musi odbywać się przy uwzględnieniu pewnych limitów, gdyż zwiększanie wydajności do granic możliwości może prowadzić do degradacji

⁷² Olipra J. (2021), *Koncentracja w polskim rolnictwie przebiega zbyt wolno*, Forsal.pl.

⁷³ Poczta W. (2022), *WPR 2030 – co dalej z polskim rolnictwem?*, Cykl debat „Pięć debat na 50-lecie IRWIR PAN” z dnia 23.05.2022.

gleb, zmian środowiskowych, a także pozbawia ludzi pracy, co w żaden sposób nie pomogłoby w poprawie obecnej sytuacji.

Problemem jest także dostęp do informacji na temat rozwiązań i dostępnych instrumentów. Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich mogą być finansowane z różnych źródeł, począwszy od środków w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, przez fundusze finansujące przedsięwzięcia polityki spójności, Krajowy Plan Odbudowy⁷⁴, aż po środki krajowe. W samym 2022 roku dostępnych było kilkanaście programów pochodzących jeszcze ze „starego rozdania” WPR, z których każdy posiada swoje poddziałania – Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG), który zapewnia bezpośrednie wsparcie i środki rynkowe oraz Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) finansujących szeroko rozumiany rozwój obszarów wiejskich. W najnowszej perspektywie dochodzą dotychczas niewykorzystywane instrumenty wsparcia, m. in. nowy rodzaj płatności bezpośrednich pn. ekoschematy, interwencje sektorowe i inne aktywności dostosowane do założeń Krajowego Planu Strategicznego dla Polski, zaakceptowanego przez Komisję Europejską dnia 31 sierpnia 2022 r.). Wielość programów wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich utrudnia wykorzystanie w pełni ich możliwości. Konieczność rozeznania wielu ścieżek, które dodatkowo są rozpisane w różnych miejscach, nierzadko również bardzo szeroko, powoduje, że cały schemat staje się skomplikowany i czasochłonny dla zainteresowanej jednostki (rolnika, instytucji). Z tego też powodu istnieje konieczność integracji informacji i dostępu do nich w ramach jednego systemu, co w konsekwencji usprawni system dofinansowań i zwiększy dostęp do informacji.

Polska na tle pozostałych krajów Europy należy do krajów, które charakteryzuje wysoki wskaźnik zatrudnienia w rolnictwie przy dużo mniejszej wydajności pracy. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w pierwszym kwartale 2022 roku w rolnictwie pracowało ok. 1,37 mln osób, tj. ok. 10% osób pracujących, przy czym liczba pracujących w rolnictwie systematycznie się zmniejsza. Równocześnie, pomimo wysokiego (w stosunku do pozostałych krajów UE) odsetka zatrudnienia, w polskim rolnictwie obserwowana jest dużo mniejsza efektywność (wydajność) pracy i co się z tym wiąże niższe plony. W polskiej rzeczywistości niepokojący jest równoległe podeszły wiek rolników, a także ich niskie wykształcenie ogólne i brak wykształcenia rolniczego. Podejmowane działania muszą ukazywać i tworzyć podstawy do tego, aby zawód rolnika był bardziej atrakcyjny, a osoby mieszkające na obszarach wiejskich chętnie zostawały tam i podejmowały się działalności w szeroko rozumianym sektorze rolnym.

Sytuacje, w których właściciele nierentownych gospodarstw oddają swoją ziemię w dzierżawę większym gospodarstwom chcącym zwiększyć skalę swojej dzia-

⁷⁴ Krajowy Plan Odbudowy (2022), *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności*.

łałości nie są niczym zaskakującym. Szczególnie, że udział gruntów rolnych wyłączonych z produkcji jest wciąż znaczący. System dzierżaw gruntów rolnych jest rozwiązaniem przyczyniającym się do efektywnego wykorzystania tych gruntów i zwiększenia skali produkcji rolnej, co ma szczególne znaczenie przy dużym rozdrobnieniu agrarnym. Problemem jednak nie jest dzierżawa, a beneficjenci środków – właściciele ziemi, a nie jej faktyczni użytkownicy. Dochodzi w tym zakresie do pewnych nadużyć – płatności bezpośrednie zamiast wspierać działalność rolniczą są kierowane do osób, które nie mają z nią nic wspólnego. Skutkuje to niską efektywnością stosowanych obecnie instrumentów wspierających rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. W sytuacji ograniczonych funduszy w ramach I filaru WPR kapitał ten mógłby zostać skierowany na bardziej kapitałochłonne inwestycje, które w warunkach postępujących zmian klimatycznych są niezbędne jak np. sztuczne nawadnianie. Barierą rozwojową dla polskiego sektora rolnego jest więc brak formalnych zapisów odnośnie dzierżawy gruntów.

Kolejną ważną kwestią jest niewielka dochodowość polskich gospodarstw rolnych – według raportu Towarzystwa Ekonomistów Polskich (TEP) blisko 90% gospodarstw (tj. ok. 1,2 mln) nie zapewnia ich właścicielom satysfakcjonujących dochodów, głównie ze względu na niewielką powierzchnię użytkowanych gruntów czy niski poziom intensywności gospodarowania nimi⁷⁵. To sprawia, że środki publiczne kierowane do rolnictwa (dopłaty bezpośrednie wypłacane według powierzchni posiadanego gospodarstwa, kwestie płatności za zazielenienie czy wsparcie KRUS) z reguły służą bezpośredniemu zwiększeniu dochodów i nie mają wpływu na modernizację rolnictwa, czy poprawę infrastruktury obszarów wiejskich, wręcz (przy braku wymogów dotyczących sposobów zagospodarowania ziemią) blokują rozwój i zachęcają do pozostania przy dotychczasowej strukturze agrarnej. Nie ulega wątpliwości, że płatności bezpośrednie stanowią dla rolników istotne wsparcie dochodowe, lecz ich konstrukcja nie sprzyja realizacji istotnych celów gospodarczych i społecznych. Przedstawiona perspektywa powoduje, że płatności bezpośrednie otrzymywane z funduszy unijnych przybierają charakter pomocy socjalnej. Zmiany w tym zakresie powinny umożliwić bardziej selektywne kierowanie pomocy, jest to szczególnie ważne z uwagi na ograniczenia budżetów obu filarów WPR w nowej perspektywie.

⁷⁵ Towarzystwo Ekonomistów Polskich (2019), *Struktura polskiego rolnictwa na tle Unii Europejskiej* oraz Poczta W., Rowiński J., Sadowski A., Czubak W. (2019), *Struktury obszarowe i ekonomiczne polskiego rolnictwa oraz innych państw unijnych*, [w:] *Struktura polskiego rolnictwa na tle Unii Europejskiej*, CeDeWu sp. z o.o., s. 45–81.

6.3. Dobre praktyki

Wspólna Polityka Rolna opiera się na jednakowych zasadach, wykorzystując te same instrumenty w realizacji założonych celów, jednakże specyfika finansowania z wykorzystaniem środków pochodzących z budżetu UE pozwala krajom członkowskim na pewną swobodę podczas podejmowania decyzji o przekazaniu środków. Odnosi się to do procesu opracowania przepisów na poziomie UE, które ostatecznie każdy kraj samodzielnie stosuje w praktyce, wyznaczając w tym celu zasady przyznawania środków (często bardziej restrykcyjne niż te w zapisach na poziomie UE), a także instytucję zarządzającą wsparciem i kontrolującą właściwe jego wykorzystanie. Dlatego też, warto rozważyć praktyki podejmowane przez pozostałe kraje członkowskie w kontekście wybranych aspektów wykorzystania środków UE.

6.3.1. Zasady przyznawania środków beneficjentom

W minionej perspektywie finansowej kraje członkowskie otrzymały możliwość zawężania grona osób upoważnionych do otrzymania dofinansowań poprzez zastosowanie mniej lub bardziej restrykcyjnych warunków, z których często chętnie korzystały. Przykładowo niektóre z państw członkowskich tworzyły listy wykluczające wybrane sekcje działalności (dotyczy to m. in. takich krajów jak Rumunia, Bułgaria czy Malta), czy dodatkowe wymagania z uwagi na typ produkcji. Unia Europejska ustaliła minimalną wielkość upraw, które uprawniały do otrzymania płatności bezpośrednich – ten próg mógł być jednak dostosowany do specyfiki danego kraju (np. w Hiszpanii ustalono minimalną wielkość na poziomie 0,2 hektara, a w Wielkiej Brytanii – 3 hektary). Niektóre państwa decydowały się również na wprowadzenie dodatkowych wymogów dla nowych rolników starających się o dopłaty bezpośrednie, jak odpowiednie umiejętności i doświadczenie w Hiszpanii i Portugalii, czy odpowiednie wykształcenie w Irlandii, Belgii (Flandria), Hiszpanii.

Nowa perspektywa WPR wprowadza możliwość dostosowania finansowania przedsięwzięć przy uwzględnieniu specyfiki każdego z państw według opracowanego Planu Strategicznego – zaakceptowanego przez Komisję Europejską i uwzględniającego postulaty przypisane do WPR. Wszystkie kraje członkowskie UE zobligowane są do świadczenia tzw. płatności obowiązkowych, do których zaliczają się płatność podstawowa, płatność za zrównoważone praktyki rolnicze (tzw. „zazielenienie”) oraz płatność dla młodych rolników (tj. zgodnie z dla rolników do czterdziestego roku życia). Ponadto, mają również obowiązek publikowania informacji na temat beneficjentów płatności otrzymanych w ramach środków WPR.

Warto zwrócić uwagę w kontekście nowej perspektywy finansowania WPR na przykład Danii, w której podjęto działania w celu zbudowania prostszego i bardziej sprawiedliwego systemu wsparcia finansowego rolników. Stosowany przez administrację Danii mechanizm opiera się na dopłatach do hektara jednakowo w całym kraju, jednakże stosuje ten mechanizm do przenoszenia funduszy z większych gospodarstw o intensywnej produkcji do mniejszych, mniej intensywnych tym samym wspierając te sektory, które stoją przed szczególnymi wyzwaniami⁷⁶. Jest to rozwiązanie, które w Danii skutkuje dobrze rozwiniętym sektorem zapewniającym finansowanie rolnikom zrzeszonym w duże spółdzielnie.

6.3.2. Konsolidacja gospodarstw o stosunkowo niewielkim areale

W kontekście obserwowanego rozdrobnienia gospodarstw należy z uwagą spojrzeć na przykład podejmowanych działań przez Francję. Zgodnie z najnowszym Spisem Rolnym przeprowadzonym we Francji w 2020 roku, większość gospodarstw rolnych stanowią gospodarstwa rodzinne, francuscy rolnicy starzeją się (58% posiada więcej niż 50 lat), zaś młodzi wkraczający do sektora są lepiej wykwalifikowani⁷⁷. Jak wskazują szacunki, francuskie gospodarstwa charakteryzuje przeważnie niska dochodowość⁷⁸. W kraju tym doszło do zmniejszenia rozdrobnienia, które jednak poskutkowało wymieraniem rolnictwa. W ciągu tej dekady w tym kraju nie zmalał areal gospodarstw rolnych, jednak ich ilość, poprzez ich konsolidację (istniejące gospodarstwa zyskały nowe hektary). Zmiany te jednak widoczne są w poszczególnych obszarach sektora, z których udział jednych wyraźnie wzrósł, w innych zmalał, co stawia przed francuskim sektorem rolnym wyzwania, które w obliczu kryzysu żywnościowego, nabierają na znaczeniu.

6.3.3. Ekoschematy

W celu efektywniejszego wykorzystania środków pochodzących z budżetu UE wprowadza się nowe rozwiązania. Najnowsza perspektywa finansowa WPR wprowadza nowy rodzaj wsparcia w ramach płatności bezpośrednich, jakim są „ekoschematy”⁷⁹. Ekoschematy są ukierunkowane na pozytywne oddziaływanie na

⁷⁶ European Commission (2022a), *At a glance: Denmark's CAP strategic plan*, Agriculture and Rural Development.

⁷⁷ Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (2021), *Le recensement agricole. Dossier de presse – recensement agricole 2020. Premiers résultats provisoires*, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Paris.

⁷⁸ Rudzki P. (2021), *We Francji ubyłoby 100 tys. gospodarstw rolnych, obecne są większe*, Rzeczpospolita, 12 grudnia 2021.

⁷⁹ Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 – wersja skrócona, <https://www.>

środowisko, jak również dobrostan zwierząt. To instrument, który wskazuje na korzystne dla środowiska i klimatu praktyki, których stosowanie przyczynia się do realizacji wyższych efektów w osiąganiu celów środowiskowych i klimatycznych. Są to działania, które dla rolników są dobrowolne, a za ich zastosowanie tychże praktyk rolnicy są wynagradzani w postaci wyższych dopłat. W ramach nowej perspektywy WPR na lata 2023–2027 wymieniono wiele inicjatyw, które wpisują się w nowe dopłaty pn. ekoschematy, z których każdy z krajów wskazywał na te odpowiadające jego potrzebom. W przeciwieństwie do dopłat za zazielenienie, jakie były stosowane w poprzedniej perspektywie finansowej, ekoschematy są instrumentem, które kładą większy nacisk na podejmowane działania. Celem ekoschematów jest przede wszystkim zachęcanie rolników do tworzenia i stosowania praktyk, które mają przysłużyć się środowisku i dobrostanowi zwierząt, jak np. prowadzenie obszarów z roślinami miododajnymi, prowadzeniem produkcji roślinnej w systemie Integrowanej Produkcji Roślin, biologiczną ochroną upraw, retencjonowania wody na trwałych użytkach zielonych, dobrostanem zwierząt czy rolnictwem węglowym i zarządzaniem składnikami odżywczymi. Każda z interwencji charakteryzujących powyższe wymiary posiada zestaw wymagań, do jakich gospodarstwo musi się zobowiązać, aby otrzymać dopłatę.

6.4. Rekomendacje

6.4.1. *Kierowanie pomocy dla rolnictwa do grup o największym potencjale rozwojowym*

Przekazanie pomocy finansowej dla gospodarstwa rolnego powinno być poprzedzone oceną potencjału rozwojowego gospodarstwa i połączone z obowiązkiem udokumentowania sprzedaży produktów według ustalonej minimalnej wartości.

Potencjał rozwojowy nie jest zjawiskiem jednowymiarowym, szczególnie w dobie rozwoju technologicznego i cyfryzacji, oznacza to, że obecnie nie jest jednoznacznie zależny od wielkości obszaru gospodarstwa. Udzielając pomocy dla rolnictwa należy uwzględnić czynniki budujące przewagę gospodarstw utożsamianą z wielkością produkcji. W zależności od specyfiki gospodarstwa wśród jednych potencjał wytwórczy charakteryzują wielkość stada zwierząt, w innych liczba osób

pracujących lub wielkość majątku, czy potencjał związany z posiadanym zasobem wiedzy.

Płatności bezpośrednie są jednym z instrumentów, które pozwalają wspierać dochody rolników, w tym rekompensować ich starania o utrzymanie stanu środowiska (tzw. działalność przyjazną dla środowiska czy dbanie o obszary wiejskie poprzez tzw. dostarczanie usług publicznych). Nie mogą one jednak przybierać charakteru pomocy socjalnej (jak ma to czasami miejsce), a zaradzić temu mogłoby stopniowe podwyższanie progu wielkości gospodarstw (z wyłączeniem działów specjalnych produkcji rolnej) przy zastosowaniu jasnych kryteriów dochodowych. Jednym z kroków umożliwiających ograniczenie grupy osób korzystających z finansowania jest podniesienie dolnej granicy powierzchni gospodarstwa do przynajmniej 2 ha, przy czym ten warunek należy uzupełnić o wyjątki, które nie wykluczą małych graczy zaspokajających potrzeby rynku (przynajmniej na poziomie lokalnym).

Poprzez zaostrenie warunków wypłacania pomocy finansowej, gospodarstwa o słabszym potencjale rozwojowym są mobilizowane do nawiązywania współpracy w ramach grup spółdzielczych, bez utraty ich indywidualności. Stymulowanie wspólnych działań w ramach różnych form współpracy przyczynia się do poprawy pozycji tworzących je gospodarstw w łańcuchu dostaw.

Wprowadzenie obowiązku udokumentowania sprzedaży produktów według ustalonej minimalnej wartości, przy wykorzystaniu systemów informatycznych i intuicyjnych formularzy umożliwi kontrolę realnych odbiorców płatności bezpośrednich przy równoczesnym dostarczeniu przydatnych informacji dla bieżącej ewaluacji realizowanych celów.

6.4.2. Kryteria oceny wniosków o środki z programów UE

Do zestawu kryteriów przyznawania dofinansowań z programów ze środków unijnych należy włączyć wymóg stosowania praktyk i postulatów prośrodowiskowych.

Działalność rolnicza bez wątpienia musi być opłacalna, ale równocześnie być zrównoważona, tj. zachowywać standardy środowiskowe, utrzymywać gleby w odpowiednim stanie, dbać o różnorodność biologiczną. Szeroko rozumiany aspekt ekologiczny powinien zostać uwzględniony w każdym możliwym miejscu. Szczególną uwagę zwraca się na świadome działania mające na celu redukcję ilości nawozów i środków ochrony roślin używanych przy produkcji roślinnej, a także ograniczenie emisji CO₂.

Jednym z instrumentów umożliwiających i zachęcających do realizacji postulatów środowiskowych wśród działalności rolniczej jest warunkowanie, bądź

premiowanie gospodarstw w procesie starania się o dofinansowanie. Z tego też względu, przy określaniu kryteriów przyznawania środków należy włączyć do tego zestawu praktyki i postawy prośrodowiskowe na całej powierzchni gospodarstw. Takim kryterium są m. in. przyjęte w ramach nowej perspektywy WPR tzw. „ekoschematy”⁸⁰.

6.4.3. Wprowadzanie zachęt dla stosowania zrównoważonych praktyk agrotechnicznych

Gospodarstwom planującym stosowanie lub już stosującym zrównoważone praktyki agrotechniczne należy zaoferować preferencyjne kredyty, ulgi podatkowe lub skróconą ścieżkę otrzymania dotacji.

Coraz częściej podkreśla się potrzebę promowania i stosowania zrównoważonych praktyk agrotechnicznych, które mają na celu m. in. odtworzenie i utrzymanie potencjału plonotwórczego gleby czy zwiększenie bioróżnorodności.

Wśród narzędzi pozwalających na podejmowanie takich działań powinny znaleźć się preferencyjne kredyty, rozwiązania związane z ulgami podatkowymi, a także takie, które pozwalają na skrócenie ścieżki otrzymania odpowiedniej dotacji, aby nie zniechęcać potencjalnych beneficjentów do podejmowania starań w tym zakresie.

6.4.4. Szkolenia osób odchodzących z rolnictwa

Należy opracować i wdrożyć ofertę szkoleniową, doradztwo zawodowe oraz wsparcie poszukiwania pracy osobom dotychczas zatrudnionym w rolnictwie, mieszkającym na obszarach wiejskich, które z różnych przyczyn znajdują się poza sektorem.

*Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030*⁸¹ zakłada konieczność zwiększenia przeciętnej wielkości gospodarstw z 10 do 17 ha, co będzie wiązało się z konsolidacją obecnie funkcjonujących gospodarstw rolnych. Działanie to zmniejszy liczbę gospodarstw (a tym samym i liczbę ich właścicieli) o co naj-

⁸⁰ Więcej na temat ekoschematów zob. w: Lampkin N., Stolze M., Meredith S., de Porras M., Haller L., Mészáros D. (2020), *Using Eco-schemes in the new CAP: a guide for managing authorities*, International Federation of Organic Agriculture Movements EU – Research Institute of Organic Agriculture (FiBL) – Institute for European Environmental Policy, Brussels; European Commission (2021), *List of potential agricultural practices that eco-schemes could support*.

⁸¹ 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.

mniej 300–400 tysięcy w wyniku samego ograniczenia dostępu do finansowania i braku rentowności.

Z uwagi na dużo mniejszą wydajność pracy względem pożądanej dla obecnego poziomu zatrudnienia w sektorze rolnym koniecznym jest zapewnienie możliwości uzyskania nowych kwalifikacji dla osób zatrudnionych w rolnictwie, które z różnych przyczyn znajdują się poza sektorem. Ofertę tą należy przygotować w oparciu o:

- badanie kwalifikacji posiadanych przez bezrobotnych rolników, wykorzystując ich potencjał i przygotowując do podjęcia prac w innym obszarze rolnictwa, jak również wychodząc poza sektor,
- specyfikację pożądanych zawodów, jakich brakuje na obszarach wiejskich.

Podjęmowane działania zaradcze należy przeprowadzić właśnie na obszarach wiejskich, gdyż tylko w ten sposób pozwolą one zniwelować negatywne skutki traktowania wsi, jako „bazy noclegowej”.

W obliczu tychże wyzwań, zaraz obok wyposażenia w odpowiednie kwalifikacje, niezbędne jest również podjęcie działań na terenie obszarów wiejskich przygotowujących nowe miejsca pracy w sektorze usług, w handlu, rzemiośle lub w agroturystyce.

6.4.5. Wsparcie rozwoju kompetencji niezbędnych do pracy w rolnictwie

Należy opracować, promować i wdrożyć ofertę edukacyjną przygotowującą do pracy w sektorze rolnym, nastawioną na kształcenie kompetencji niezbędnych do pracy w rolnictwie, jak również wykorzystujących możliwości współczesnej nauki.

Wyraźną tendencją jest, że zasoby pracy na obszarach wiejskich są wchłaniane przez przyległe obszary miejskie, zaś wieś staje się jedynie miejscem noclegu⁸². Równocześnie rozwój technologii (nawozy, ulepszone urządzenia, genetycznie zmodyfikowane uprawy) zmniejszył zapotrzebowanie na pracowników rolnych. Celem podejmowanych działań jest z jednej strony konieczność przeciwdziałania tendencjom starzenia się polskich rolników, z drugiej chęć wykorzystania szansy na wzrost konkurencyjności polskich gospodarstw na arenie europejskiej poprzez zastosowanie najnowszych rozwiązań bazujących na rozwoju technologii. Nadzieją na realizację obu z nich są przede wszystkim przyszli młodzi rolnicy.

Rosnące zapotrzebowanie na wykorzystanie technologii i nowoczesnych rozwiązań w rolnictwie jest szansą dla rolnictwa i młodego pokolenia – przyszłych rolników – którzy zdobyte kompetencje mogą z powodzeniem wykorzystać w sek-

⁸² The World Bank (2018), *op. cit.*

torze rolnym. Dlatego też, sugerowane działania, połączone z wyraźną promocją (szeroko rozumianego) zawodu rolnika, powinny zostać kierowane do dwóch grup uczestników rynku:

- osób zaangażowanych w działalność sektora rolnego, z potencjałem i potrzebą uzupełnienia wiedzy w zakresie efektywnych działań, w tym nowoczesnych rozwiązań i możliwości, jakie niesie ze sobą postęp technologiczny;
- osób młodych, będących na ostatnim etapie edukacji formalnej stojących przed decyzją dotyczącą dalszego rozwoju, zarówno na poziomie kształcenia zawodowego, jak również szkolnictwa wyższego.

Tworzenie dedykowanych kierunków studiów czy specjalistycznych szkoleń, powinno uwzględniać potrzeby polskiej wsi i być budowane w oparciu o doświadczenia większych graczy oraz współpracę z instytucjami badawczymi i uczelniami. Współpraca ta jest niezbędna, gdyż modernizacja rolnictwa (dotyczy to w takim samym stopniu etapu produkcji, jak i przetwórstwa) oznacza nie tylko wymianę maszyn, ale również podejmowanie działań, które korzystają z możliwości świata nauki, rozwoju technologii i praktyki przeciwdziałając niszczeniu środowiska. Aktywność ta musi przełożyć się w perspektywie czasu na powszechne korzystanie z dobrodziejstw rozwoju nauki jak np.:

- cyfryzacji (np. technologie oparte o nawigację GPS, które pozwalają identyfikować chwasty na polu i opryskiwać tylko te miejsca, które tego wymagają),
- przydatnych praktyk tzw. rolnictwa precyzyjnego, zaś na etapie przetwórstwa – technologii ograniczających zużycie wody bądź rozwiązań, które pozwalają na jej ponowne wykorzystanie,
- sprawdzonych doświadczeń, które z nieokreślonych powodów jakiś czas temu zostały odrzucone, np. małej retencji i melioracji.

W ramach funduszy Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich istnieją dedykowane działania, które nastawione są na dofinansowanie szkoleń i doradztwa w zakresie rolnictwa i leśnictwa – działania pn. „Transfer wiedzy” oraz „Usługi doradcze”. Wydatki PRWO w tym zakresie w latach 2014–2021 wynosiły 7,6 mln zł (transfer wiedzy) i 84 mln zł (usługi doradcze)⁸³. Dotychczas zainteresowani rolnicy mogli otrzymać dofinansowanie na kursy i szkolenia zawodowe w tym zakresie. Powyższa rekomendacja wykracza jednak poza ten obszar, gdyż dotyczy przygotowania odpowiedniej ofert właśnie w celu spożytkowania tychże środków w jak najlepszy sposób.

⁸³ Por. Misiąg J., Misiąg W., Palimąka K., Rodzinka J., Skica T. (2022), *op.cit.*, s. 231.

7. JAKOŚĆ ARTYKUŁÓW ROLNYCH I ŻYWNOŚCI

Powszechny konsumpcjonizm i stanowiąca jeden z jego symptomów masowa produkcja wysoko przetworzonej żywności, coraz częściej sprowadzają na drugi plan temat jakości wytwarzanych produktów żywnościowych. Tymczasem problematyka ta jest niesłychanie ważna. Dotyka ona bowiem zarówno perspektywy konsumenckiej oraz producenckiej jak i instytucjonalnej. Tempo w którym żyjemy nie pozostaje bez wpływu na to jak się odżywiamy. Panaceum na brak czasu stają się produkty, pozwalające szybko i relatywnie tanio zaspokoić potrzeby żywieniowe. Równoległe niedoskonałości obowiązującego systemu instytucjonalnego urzędowej kontroli żywności pozostawiają przestrzeń dla nielegalnego jej wytwarzania i fałszowania. Jakie są tego skutki? Brak wiedzy na temat nabywanej i konsumowanej żywności sprawiają, że coraz częściej obcujemy z danymi na temat pogarszającego się stan zdrowia społeczeństwa, eskalacji chorób cywilizacyjnych, a w krok za tym rosnących kosztów systemu opieki zdrowotnej. Zważywszy na to, iż tematyka jakości żywności z każdym rokiem nabiera na sile, a mimo tego świadomość konsumencka w dalszym ciągu nie jest wystarczająco dobrze rozwinięta, zagadnieniu temu poświęcona zostanie niniejsza część monografii.

7.1. Cele wsparcia

Jakość artykułów rolnych i żywności nierozzerwalnie wiąże się z oddziaływaniem na zdrowie. Z uwagi na obecną na rynku konkurencję producenci starają się wyróżnić swój produkt podkreślając jego walory jakościowe. Jednym z rozwiązań służących realizacji tego celu jest posługiwanie się (w sposób nie zawsze uzasadniony), terminem zdrowa żywność w odniesieniu do oferowanych produktów.

Czym jest zdrowa żywność i jak ją definiować? Zdrowa żywność to żywność, której spożywanie może redukować ryzyko chorób lub dolegliwości o charakterze zdrowotnym. Żywność ta może przyczyniać się do obniżenia poziomu cholesterolu, zmniejszenia ryzyka miażdżycy oraz udaru mózgu, pomaga stabilizować poziom glukozy we krwi, wstrzymuje postępowanie osteoporozy, zmniejsza ryzyko

infekcji i raka⁸⁴. Zdrowa żywność obejmuje produkty spożywcze (lub ich elementy), których spożywanie może zredukować ryzyko chorób lub innych dolegliwości zdrowotnych⁸⁵. Tym samym, zdrowa żywność to nie żywność, której spożywanie nie szkodzi zdrowiu, lecz żywność, której konsumpcja przyczynia się do poprawy stanu zdrowia. Ten aspekt ma przy tym stricte indywidualny charakter⁸⁶. Produkt żywnościowy wpływający pozytywnie na zdrowie jednej osoby, może być szkodliwy dla innych⁸⁷ a samo etykietowanie produktów jako „zdrowe” niekiedy pozostaje w sprzeczności z ich faktycznymi właściwościami⁸⁸.

Produkcja żywności, tak jak każda dziedzina gospodarki narażona jest na ryzyko działań łamiących obowiązujące przepisy. Zapewnienie oczekiwanej jakości a przy tym bezpieczeństwa produktów żywnościowych wymaga rozwiązań systemowych tworzących podstawy dla efektywnej kontroli procesu jej wytwarzania. Tylko skuteczny system instytucjonalny oparty na zasadzie komplementarności kompetencji tworzących go podmiotów i dobrze pokrywający obszary potencjalnych nadużyć warunkuje kompleksowość i efektywność działań kontrolnych. Niespójność przepisów implikująca nieprawidłowości interpretacyjne, luki kompetencyjne, a także odstępowania od stosowania obowiązujących regulacji otwierają przestrzeń dla nielegalnej produkcji żywności. Równie niebezpieczne jak brak regulacji, jest wzajemne przesuwanie odpowiedzialności za podejmowanie działań kontrolnych i wychwytywanie nieuczciwych praktyk związanych z produkcją żywności. Wady systemowe nie obejmują zatem jedynie nakładania się kompetencji, czy też braku umocowania do podejmowania określonych działań. Problem stanowi także bierność podmiotów tworzących system kontroli żywności. Tymczasem wszystkie działania i zaniechania skutkujące osłabianiem kontroli, nieprawidłowości w działaniu powołanych do tego celu instytucji, naruszanie przez nie przepisów, a także dowolność postępowania wpływają na bezpieczeństwo zdrowotne.

Zagadnieniem nierozzerwalnie związanym z jakością artykułów rolnych i żywności jest produkcja ekologiczna. Mimo szeroko zakrojonych działań promujących ten rodzaj działalności wytwórczej w rolnictwie dane za lata 2013–2020 wskazują,

⁸⁴ Segen J. (2012), *Segen's medical dictionary*. Huntingdon Valley, Farlex.

⁸⁵ FDA (2016), *Use of the Term "Healthy" in the Labeling of Human Food Products: Guidance for Industry* (2016). U.S. Department of Health and Human Services, Food and Drug Administration, Center for Food Safety and Applied Nutrition. College Park, Maryland.

⁸⁶ Garsetti M., De Vries J., Smith M., Amosse A., Rolf-Pedersen N. (2007), *Nutrient profiling schemes: Overview and comparative analysis*. "European Journal of Nutrition", 46(2), s. 15–28.

⁸⁷ Foltran, F., Verduci, E., Ghidina, M., Campoy, C., Any, K.D., Widhalm, K., Gregori, D. (2010). *Nutritional profiles in a public health perspective: A critical review*, Journal of International Medical Research, 38(2), s. 318-385.

⁸⁸ Talati, Z., Pettigrew, S., Dixon, H., Neal, B., Ball, K., & Hughes, C. (2016), *Do health claims and front-of-pack labels lead to a positivity bias in unhealthy foods?* Nutrients, 8(12), 1–18.

że liczba gospodarstw ekologicznych w Polsce zmniejszyła się o 30% a powierzchnia ekologicznych gospodarstw rolnych obniżyła się prawie o jedną czwartą⁸⁹. Powody okazują się być prozaiczne. Certyfikacja wiążąca się z produkcją ekologiczną powoduje konieczność ponoszenia związanych z nią kosztów i wymaga poddania się szczegółowej kontroli ze strony jednostek certyfikujących. W efekcie część z producentów rezygnuje z ubiegania się o status gospodarstwa ekologicznego. Nie oznacza to jednak, że prowadzona przez nich działalność nie obejmuje produkcji wysokiej jakościowo żywności. Wręcz przeciwnie – wiele podmiotów prowadzi zrównoważoną produkcję mimo braku formalnego statusu gospodarstwa ekologicznego. Z uwagi na to, że w oficjalnej statystyce ujmowane są wyłącznie gospodarstwa ekologiczne, a pomijana jest produkcja wysokiej jakości żywności prowadzona przez producentów nie posiadających tego statusu, nie jest możliwe precyzyjnie określenie skali ich działalności. Etykieta produktu ekologicznego uznawana jest zatem za gwarancję jego jakości. Jej brak jest z kolei tożsamy z uznaniem produktu spożywczego za towar o „gorszej jakości”.

Taka spłycona interpretacja wypacza prawdziwy obraz produkcji rolnej. Sprowadza ona bowiem do wspólnego mianownika, każdy efekt działalności produkcyjnej w rolnictwie pozbawiony etykiety produktu ekologicznego. Stąd, wprowadzenie do krajowego porządku prawnego rozwiązań, które z jednej strony zabezpieczałyby produkcję wysokiej jakości żywności bez wymogu posiadania certyfikatu gospodarstwa ekologicznego a z drugiej nie znosiłyby wymaganych standardów, lecz ustanawiałyby je w sposób realny do spełnienia przez producentów rolnych (bez ponoszenia istotnych nakładów finansowych, czy wprowadzania diametralnych zmian w modelu produkcji), przyniosłoby szereg korzyści, tak dla konsumentów jak i producentów. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na dopuszczenie szerszej certyfikacji wybranych produktów (w obrębie krajowych systemów jakości), spełniających wymogi dotyczące jakości produktu i technologii jego wytwarzania bez konieczności uzyskania przez producenta rolnego statusu gospodarstwa ekologicznego.

Dbalność o jakość artykułów rolnych i żywności nie może ograniczać się do usprawnień proceduralnych oraz instytucjonalnych. Równoległe do zmian w sposobie działania instytucji, powinny być wprowadzane rozwiązania informatyczne umożliwiające rejestrowanie i monitorowanie procesu produkcji żywności na wszystkich etapach (zgodnie z ideą od pola do stołu), a także udostępnianie tego rodzaju informacji służbom zaangażowanym w kontrolę artykułów rolnych i żywności. Zakres danych gromadzonych podczas działań kontrolnych będący funkcją częstotliwości ich prowadzenia i liczby zaangażowanych w ten proces podmiotów sprawia, że rozwiązania informatyczne stają się niezbędne dla zarządzania infor-

⁸⁹ Misiąg, J., Misiąg, W., Palimąka, K., Rodzinka, J. Skica, T. (2022), *op. cit.* s. 161.

macją o kontrolowanej żywności, jej pochodzeniu, metodach wytwarzania, sposobie przetworzenia, czy ostatecznych nabywcach. Co istotne platformy, systemy, bazy danych i inne rozwiązania informatyczne niosą ze sobą istotne wsparcie nie tylko dla instytucji realizujących kontrole, lecz także dla podmiotów zaangażowanych w produkcję żywności. Dzięki nim, możliwe jest bowiem odpowiednio szybkie reagowanie na pojawiające się zagrożenia, nieuczciwe praktyki a także przypadki fałszowania żywności.

Zagadnieniem nawiązującym wprost do jakości żywności i jej bezpieczeństwa dla zdrowia konsumentów jest także użycie w produkcji zwierzęcej antybiotyków oraz innych produktów leczniczych weterynaryjnych⁹⁰ takich jak substancje anaboliczne, hormonalne, odurzające i psychotropowe. Obserwowana antybiotykoodporność niektórych patogenów zwraca uwagę na konieczność rozważnego stosowania nie tylko antybiotyków w produkcji żywności, lecz także preparatów antybakteryjnych (np. podczas dezynfekcji urządzeń produkcyjnych)⁹¹.

Tymczasem zasadność ich wykorzystania w produkcji żywności, podobnie jak prawidłowość ich stosowania nie zawsze nie pozostawia wątpliwości. Według Europejskiej Agencji Leków (EAL), w Europie stosowanie antybiotyków w leczeniu zwierząt jest znacznie częstsze niż w przypadku ludzi. Co więcej, tylko w okresie 2011–2014 ich zużycie w rolnictwie wzrosło o 23%, a Polska zajmowała jedną z najwyższych w Europie lokat pod względem stosowania w hodowli zwierząt najsilniejszych antybiotyków wykorzystywanych w leczeniu chorób u ludzi⁹². Równoległe wyniki prowadzonych kontroli dowodzą, że gospodarstwa nie zawsze przechowują dokumentację lekarsko-weterynaryjną, a zakłady świadczące usługi weterynaryjne nie posiadają wyczerpujących opisów leczonych zwierząt, które pozwalałyby na ustalenie poprawności stosowanego dawkowania i ilości pozostawionych do kontynuacji leczenia tak antybiotyków jak i innych leczniczych produktów weterynaryjnych⁹³.

⁹⁰ Więcej na temat produktów leczniczych weterynaryjnych zob. np. w: GIW (2022), *Farmacja weterynaryjna* na stronie internetowej Głównego Inspektoratu Weterynarii.

⁹¹ Sitarz S., Janczar-Smuga M. (2012), *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa żywności, możliwości ich Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa żywności, możliwości ich kontroli oraz eliminacji*, Nauki Inżynierskie i Technologie 2(5), s. 68–93.

⁹² Stancelewska, D. (2017), *Ograniczanie antybiotyków w hodowli*, Poradnik Rolniczy, 25 maja 2017 r., <https://www.tygodnik-rolniczy.pl/articles/hodowla-zwierzat/ograniczanie-antybiotykow-w-hodowli/>

⁹³ NIK (2018a), *Nadzór nad obrotem i stosowaniem produktów zawierających substancje anaboliczne, hormonalne, odurzające i psychotropowe w leczeniu zwierząt, w tym towarzyszących*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

7.2. Słabości i wady obecnego systemu

Zgodnie z obowiązującą ustawą z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁹⁴ produkty żywnościowe niespełniające wymagań prawa żywnościowego nie mogą być oznakowane i wprowadzane do obrotu na terytorium RP jako żywność (art. 3 ust. 2). Żywność wprowadzona do sprzedaży na zasadach wynikających z obowiązujących przepisów musi być zdrowa. Tymczasem funkcjonujący w powszechnym użyciu termin „zdrowa żywność” nie tylko nie znajduje oparcia w przepisach, lecz wprowadza w błąd konsumentów żywności. Literalne stosowanie określenia „zdrowa żywność” wyłącznie w odniesieniu do niektórych produktów żywnościowych sprawia, że wszystkie pozostałe, nieopatrzone tym terminem produkty należałoby postrzegać jako niezdrowe. Jest to oczywistą nieprawdą a pole do tego rodzaju nadinterpretacji wynika m.in. stąd, że w obecnym porządku prawnym nie funkcjonuje termin „zdrowa żywność”. Nie ma także ustawowej definicji „jakości zdrowotnej żywności”⁹⁵. W prawie funkcjonuje jedynie określenie „środek spożywczy niebezpieczny”, za który uznaje się produkt szkodliwy dla zdrowia lub nienadający się do spożycia przez ludzi⁹⁶. Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia definiuje także „środek spożywczy szkodliwy dla zdrowia lub życia człowieka”, jako taki którego spożycie w warunkach normalnych i zgodnie z przeznaczeniem może spowodować negatywne skutki dla zdrowia lub życia człowieka⁹⁷.

Jakość handlowa żywności do niedawna kontrolowana była przez dwa podmioty: Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS) podległą ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa oraz Inspekcję Handlową podległą prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Aktualnie jakość handlową artykułów rolno-spożywczych na wszystkich etapach obrotu kontroluje wyłącznie IJHARS. Mimo konsolidacji i wyeliminowania sporów kompetencyjnych pomiędzy IJHARS a innymi organami badającymi jakość żywności, nie rozwiązano ogółu problemów narosłych wokół systemu urzędowej kontroli żywności. Najlepszym tego przykładem jest rozproszony i wciąż niespójny system kontroli jakości zdrowotnej żywności za który odpowiada Państwowa Inspekcja Sanitarna (PIS) i Inspekcja Weterynaryjna (IW). Obowiązujący rozdział

⁹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 2021.

⁹⁵ NIK (2018b), *Informacja o wynikach kontroli: Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

⁹⁶ Art. 14 rozporządzenia 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 nr 31 z 1 lutego 2002.

⁹⁷ Art. 3 ust. 3, pkt. 44 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

kompetencji w zakresie kontroli żywności pomiędzy realizującymi je instytucjami opiera się na nakładających się na siebie nieczytelnych kryteriach zawartych w odrębnych i niespójnych regulacjach będących źródłem niespójności terminologicznych oraz proceduralnych.

Funkcjonujące obecnie rozwiązania systemowe oraz praktyka działania inspekcji weterynaryjnej (IW) w zakresie przeciwdziałania nielegalnej produkcji zwierzęcej nie są skuteczne. Problemem jest tutaj m.in. brak sformułowanych przez Głównego Lekarza Weterynarii (GLW) ujednoliconych zasad prowadzania przez jednostki terenowe kontroli w celu wykrywania nielegalnej produkcji zwierzęcej. W efekcie ich wykrywanie odbywa się na podstawie informacji od uczestników obrotu nie zaś samych instytucji kontrolnych⁹⁸. Sytuację tą pogłębia brak systemowych rozwiązań zabezpieczających przed wprowadzeniem do sprzedaży na targowiskach żywności pochodzenia zwierzęcego bez kontroli sanitarno-weterynaryjnej⁹⁹. Nie bez znaczenia są także różnice w statystykach ARiMR i GUS a także innych podmiotów (np. Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej) dotyczące deklarowanego na użytek własny uboju gospodarczego zwierząt i liczby zwierząt z tych gospodarstw poddanych badaniu przez IW¹⁰⁰. Dodając do tego wysoki udział zwierząt ubitych poza rzeźniami nieobjętych badaniami weterynaryjnymi, a także niski odsetek badań poubojowych¹⁰¹ niezmiennie wysokie pozostaje ryzyko wprowadzenia do obrotu żywności będącej zagrożeniem dla zdrowia i życia konsumentów.

Do eliminacji wskazanego zjawiska nie przyczyniło się skierowanie przez GLW do powiatowych lekarzy weterynarii (PLW) polecenia prowadzania porównań zgłoszeń ubojów na użytek własny ze statystykami powiatowych biur ARiMR¹⁰² i wprowadzenie obowiązku kwartalnego przekazywania do GIW wyników tych analiz¹⁰³. Procederu nie ograniczyły też zmiany do instrukcji prowadzenia przez urzędowego lekarza weterynarii dziennika czynności w ramach nadzoru nad ubojem zwierząt na własny użytek¹⁰⁴. Krokiem w dobrą stronę było z kolei zainicjo-

⁹⁸ NIK (2020a), *Informacja o wynikach kontroli: Bezpieczeństwo żywności*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

⁹⁹ NIK (2021a), *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – Stan obecny i pożądane kierunki zmian*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

¹⁰⁰ Lewkowicz, A., Pływaczewski, W. (2015), *Przeciwdziałanie patologiom na rynku żywności*, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Szczytno.

¹⁰¹ NIK (2017b), *Informacja o wynikach kontroli: Nadzór nad transportem i ubojem zwierząt gospodarskich*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa oraz NIK (2016), *Informacja o wynikach kontroli: Działania organów administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa żywności*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

¹⁰² Pismo Głównego Lekarza Weterynarii z dnia 2 lutego 2016 r. znak: GIWbż-0910-1/2015(14).

¹⁰³ Pismo Głównego Lekarza Weterynarii z dnia 15 lipca 2016 r. znak GIWbż-0910-1/2015(74).

¹⁰⁴ Instrukcja Głównego Lekarza Weterynarii Nr GIWbż-500-4/12 z dnia 27 listopada 2012 r. w spra-

wanie przez GLW pismem do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) dyskusji na temat zmian rozporządzenia dotyczącego wymagań weterynaryjnych przy produkcji mięsa na użytek własny¹⁰⁵. Obecnie na etapie konsultacji społecznych znajduje się projekt rozporządzenia¹⁰⁶ zmieniającego rozporządzenie w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji mięsa na użytek własny¹⁰⁷. Proponowane rozwiązania z jednej strony mają na celu ujednoczenie przepisów krajowych i UE w zakresie zdrowia zwierząt oraz przepisów znowelizowanej ustawy o IW¹⁰⁸, a także ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego¹⁰⁹, z drugiej zaś nawiązują do zaleceń pokontrolnych NIK i propozycji Głównego Lekarza Weterynarii w zakresie usprawnienia nadzoru IW nad produkcją mięsa na własny użytek¹¹⁰.

Funkcjonujący obecnie system instytucjonalnej kontroli żywności nie jest wspierany przez dedykowane narzędzie informatyczne¹¹¹ (tj. kompleksowy system, platformę, czy bazę danych), służące nie tylko gromadzeniu informacji o żywności na wszystkich etapach jej produkcji, lecz także przetwarzaniu zbieranych danych i zarządzaniu nimi w związku z prowadzonymi czynnościami kontrolnymi. Brak tego rodzaju narzędzia integrującego wszystkich uczestników urzędowego systemu kontroli żywności utrudnia prowadzenie działań kontrolnych, dzielenie się ich wynikami, a także wychwytywanie przypadków fałszowania żywności.

Nieskuteczność systemu weryfikacji stosowania antybiotyków i innych PLW w produkcji zwierzęcej wynika z kolei z kilku innych powodów. Pierwszy, systemowy stanowi pochodną przyjętych regulacji, które w sposób nie w pełni poprawny rozdzielają kompetencje i uprawnienia w obszarze nadzoru farmaceutycznego i weterynaryjnego. Wojewódzkie IW prowadząc nadzór farmaceutyczny odpo-

wie sposobu prowadzenia przez urzędowego lekarza weterynarii dziennika badania przedubojowego zwierząt, dziennika badania poubojowego mięsa, dziennika badania przedubojowego drobiu, dziennika badania poubojowego mięsa drobiowego, dziennika oględzin nieoskórowanych tusz zwierząt łownych oraz dziennika badania mięsa pozyskanego w wyniku odstrzału zwierząt łownych.

¹⁰⁵ Pismo Głównego Lekarza Weterynarii z dnia 11 sierpnia 2016 r. znak GIWpr-024-52/2016(1).

¹⁰⁶ RCL (2022a), *Projekt rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniającego rozporządzenie w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji mięsa przeznaczonego na użytek własny*, Rządowe Centrum Legislacji.

¹⁰⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 października 2010 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji mięsa przeznaczonego na użytek własny, Dz.U. z 2021 r. poz. 2059.

¹⁰⁸ Ustawa z dnia 23 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1570.

¹⁰⁹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego, Dz.U. z 2020 r. poz. 1753.

¹¹⁰ RCL (2022b), *Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniającego rozporządzenie w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji mięsa przeznaczonego na użytek własny*, Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa.

¹¹¹ Ustalenia te potwierdza stanowisko NIK wyrażone w opracowaniu NIK (2021a), *op. cit.*

wiadają za weryfikację obrotu antybiotykami w hurtowniach farmaceutycznych i w zakładach leczniczych dla zwierząt, ale nie posiadają uprawnień do kontroli w gospodarstwach zajmujących się produkcją zwierzęcą (stosujących antybiotyki). Kompetencje te mają PIW, ale bez możliwości sprawdzania celowości decyzji lekarzy weterynarii co do stosowania antybiotyków w odniesieniu do konkretnej terapii¹¹². Nierzetelny nadzór nad stosowaniem antybiotyków stanowi także następstwo dotychczasowej formy dokumentacji lekarsko-weterynaryjnej i sposobu jej prowadzenia. Na konieczność jej zmiany wpłynęła implementacja do krajowego porządku prawnego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/6 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie weterynaryjnych produktów leczniczych i uchylająca dyrektywę 2001/82/WE¹¹³. Uchwalona w jego następstwie ustawa z dnia 23 czerwca 2022 r., o zmianie ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej oraz niektórych innych ustaw¹¹⁴ (obowiązująca od 11 sierpnia 2022 r.) ustanawia obowiązek prowadzenia elektronicznej książki leczenia zwierząt (EKLZ). Książka będzie częścią systemu teleinformatycznego Inspekcji Weterynaryjnej „IW-System”, tworzonego w Głównym Inspektoracie Weterynarii (GIW). Uchwalone przepisy częściowo rozwiązują kolejny z problemów, a mianowicie brak narzędzi informatycznych takich jak ogólnopolska platforma lub baza danych o użyciu antybiotyków i pozostałych produktów leczniczych weterynaryjnych oraz obowiązku raportowania o ich stosowaniu w produkcji zwierzęcej¹¹⁵. Tylko częściowe rozwiązanie problemu wynika stąd, że EKLZ i zaplanowana elektroniczna baza danych odwołują się literalnie do art. 57 rozporządzenia 2019/6 nakładającego obowiązek gromadzenia danych przez państwa UE o stosowanych produktach przeciwdrobnoustrojowych. Przepisy UE nie zrównują tym samym znaczenia skutków antybiotykoterapii z efektami stosowania w produkcji zwierzęcej substancji anabolicznych, hormonalnych, odurzających i psychotropowych.

Obowiązujące aktualnie w Polsce przepisy dotyczące produkcji żywności ekologicznej są nieskuteczne w zachęcaniu producentów do ubiegania się o status gospodarstwa ekologicznego. Uzyskanie certyfikatu obwarowane jest bowiem licznymi przepisami, wynikającymi z nich procedurami i kosztami. Ich skala i dolegliwość są na tyle duże, że zniechęcają rolników do podejmowania starań

¹¹² Kędzierski, M. (2022), *Integracja czy połączenie. Analiza możliwości zwiększenia efektywności działania inspekcji weterynaryjnej oraz ochrony roślin i nasiennictwa*. Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Warszawa.

¹¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/4 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie wytwarzania, wprowadzania na rynek i stosowania paszy leczniczej, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylające dyrektywę Rady 90/167/EEG, Dz. Urz. UE L nr 4/1 z 7 stycznia 2019.

¹¹⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1570.

¹¹⁵ NIK (2017c), *Informacja o wynikach kontroli: Wykorzystywanie antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

o uzyskanie statusu producenta ekologicznego. W efekcie rolnictwo ekologiczne w kraju zajmuje niewielką część ogółu użytków rolnych a jego udział w łącznej produkcji żywności jest śladowy. Dodatkowo z uwagi na wysokie koszty wytwarzania żywności ekologicznej przekładające się na jej wyższą cenę jest ona niekonkurencyjna. Przyczyną jest bardzo duży rozdźwięk między wymogami dotyczącymi rolnictwa ekologicznego a metodami produkcji akceptowanymi przez obowiązujące przepisy. Funkcjonujący system nie wspiera tym samym w stopniu wystarczającym produkcji dobrej jakościowo żywności nieposiadającej etykiety produktu ekologicznego, wytwarzanej z poszanowaniem środowiska. Tymczasem wypełnia ona przestrzeń powstałą między certyfikowanymi produktami ekologicznymi oraz produktami spełniającymi wymagane minima dotyczące bezpieczeństwa żywności.

7.3. Dobre praktyki

Problematyka zabezpieczenia jakości produktów żywnościowych, systemów monitorowania oraz kontrolowania żywności została ukształtowana w różnorodny sposób przez systemy prawne każdego państwa. Wśród funkcjonujących obecnie rozwiązań odnajdujemy zarówno takie, które mają charakter modelowy, jak i takie które z uwagi na swoją niską skuteczność wymagają dogłębnej przebudowy. Nie ulega wątpliwości, że tworzenie rozwiązań służących budowaniu świadomości konsumentkiej w zakresie nabywanych produktów żywnościowych wymaga z jednej strony zapewnienia łatwego dostępu do pełnej oraz wiarygodnej informacji, a z drugiej sprawnie działającego otoczenia instytucjonalnego, wspieranego dobrze zaprojektowaną infrastrukturą informatyczną. Zaprezentowane poniżej najlepsze praktyki, stanowią źródło cennych informacji i wskazówek pozwalających na rekonfigurację krajowych rozwiązań w zakresie jakości żywności w kierunku systemów uznawanych współcześnie za wzorcowe.

7.3.1. Ujęcie definicyjne żywności prozdrowotnej

Termin „żywność prozdrowotna” został bardzo dobrze zdefiniowany w Japonii¹¹⁶. Przepisy tego kraju określają ją jako żywność służącą zastosowaniom zdrowotnym z ang. *Food for Specified Health Uses* (FOSHU)¹¹⁷. Terminem „żywność prozdrowotna” (lub zamiennie „żywność funkcjonalna”), określa się żywność zawie-

¹¹⁶ Shi, J., Shahidi, F., & Ho, C. T. (2005). *Asian functional foods*, CRC Press, Boca Raton.

¹¹⁷ Shimizu, T. (2003), *Health claims on functional foods: the Japanese regulations and an international comparison*. Nutrition Research Reviews, 16(2), s. 241–252.

rającą składnik o funkcjach zdrowotnych, w stosunku do którego dopuszczalne jest twierdzenie o jego fizjologicznym wpływie na organizm ludzki¹¹⁸. Przeznaczeniem tego rodzaju żywności jest utrzymanie i promocja zdrowia oraz jej wykorzystanie do specjalnych zastosowań zdrowotnych. Aby produkt żywnościowy można było określić mianem „prozdrowotnego” wymagane jest przeprowadzenie oceny jego bezpieczeństwa żywnościowego i skuteczności jego funkcji dla zdrowia, a następnie jego zatwierdzenie przez japońskie Ministerstwo Zdrowia, Pracy i Opieki Społecznej (FOSHU)¹¹⁹.

7.3.2. Wykrywanie nielegalnej produkcji żywności

W 22 państwach UE i w Wielkiej Brytanii funkcjonują skonsolidowane systemy zapewnienia bezpieczeństwa żywności zorientowane m.in. na wykrywanie nielegalnej produkcji zwierzęcej. W części z nich działa jeden organ właściwy ds. bezpieczeństwa żywności a w pozostałych kilka instytucji wśród których jedna pełni rolę wiodącą. Ponad połowa państw o systemie skonsolidowanym skupia w obrębie jednego organu realizującego wszystkie funkcje bezpieczeństwa żywności (tj. ocenę ryzyka, zarządzaniem ryzykiem i komunikacją ryzyka), w pozostałych krajach (w tym także w Polsce) zazwyczaj łączone są ze sobą ocena ryzyka i jego komunikacja, podczas gdy zarządzanie ryzykiem podporządkowane jest kompetencji innego podmiotu¹²⁰. Kraje które skonsolidowały swoje systemy bezpieczeństwa żywności, oznaczają się wyższą skutecznością ich działania w porównaniu z modelami rozproszonymi¹²¹. Przy projektowaniu nowego modelu systemu zapewnienia bezpieczeństwa żywności dla Polski należy wziąć pod uwagę doświadczenia Irlandii, Danii, Niemiec, Francji, Holandii i Wielkiej Brytanii. Kraje te przeprowadziły z sukcesem zaawansowane reformy instytucjonalne i dokonały konsolidacji systemów bezpieczeństwa żywności. Systemy bezpieczeństwa żywności tych państw są obecnie uważane za jedne z najlepszych w Europie.

¹¹⁸ ILSI (1999), *Scientific concepts of functional foods in Europe: Consensus Document*. British Journal of Nutrition, (81), s. 1–27.

¹¹⁹ Ministry of Health, Labour and Welfare (2022), *Food for Specified Health Uses (FOSHU)*, Ministry of Health, Labour and Welfare, Tokyo. Zobteż Ministry of Health, Labour and Welfare (2020), *Measures to Ensure Food Safety*, Ministry of Health, Labour and Welfare, Tokyo.

¹²⁰ Hadjigeorgiou, A. i in. (2013), 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, 2(1), s. 105–117.

¹²¹ Por. FVO (2022), *Report from the Commission on the overall operation of official controls carried out in Member States (2019–2020) to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products*, Food and Veterinary Office, Grange.

7.3.3. Certyfikacja produktów rolnych

Przykładami dojrzałych, krajowych systemów jakości żywności są austriacki AMA Gütesiegel, niemiecki QS – Ihr Prüfsystem für Lebensmittel, a także francuski Label Rouge¹²². We wskazanych państwach działa jeden krajowy system jakości żywności obejmujący produkcję roślinną i zwierzęcą. Organem nadzorującym jest ministerstwo lub właściwa agenda rządowa. Podmioty te są zaangażowane w działania promujące krajowe systemy certyfikacji żywności. Dzięki temu rośnie ich rozpoznawalność wśród uczestników rynku a jednocześnie podnoszona jest ich ranga w środowisku producentów rolnych, co z kolei zachęca do ubiegania się o certyfikację. Równolegle konsolidacja systemu i wyznaczenie jednego organu zarządzającego zapobiega chaosowi informacyjnemu wśród konsumentów. Cechą wspólną tych systemów są ustanowione dla każdego z etapów produkcji konieczne do spełnienia wymogi, a także narzędzia kontroli ich wypełniania. Krajowe systemy jakości żywności niosą korzyści zarówno dla konsumentów jak i uczestników kolejnych etapów procesu wytwarzania danego produktu. Konsument kupując bowiem żywność o gwarantowanym pochodzeniu i jakości a producenci mogą skoncentrować się na właściwym dla siebie etapie produkcji, bez potrzeby kontrolowania pochodzenia składników wytwarzanego produktu. Wskazane wyżej systemy certyfikacji stanowią interesującą alternatywę dla produkcji ekologicznej. Gwarantują one bowiem jakość żywności nieustępującą produktom ekologicznym, przy równoczesnym ograniczeniu wymagań finansowych i administracyjnych wiążących się z ubieganiem się o status gospodarstwa ekologicznego.

7.3.4. Gromadzenie, monitorowanie i zarządzanie danymi o produkcji żywności

W dyskusji na temat rozwiązań informatycznych wspierających działania służące zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego oraz dbałości o jakość żywności pozytywnie ocenić należy pilotażowy projekt KOWR pt. Paszportyzacja polskiej żywności¹²³. Jego celem jest zapewnienie wiarygodniej informacji o żywności na kluczowych etapach łańcucha dostaw z uwzględnieniem pochodzenia, jakości i zabiegów jakim została ona poddana. Projekt zakłada budowę pilotażowego

¹²² Krzyżanowski, J.T. (2017). *Krajowe systemy zapewnienia jakości żywności w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego, 17(2), s. 136–143.

¹²³ Projekt „Paszportyzacja polskiej żywności” został zgłoszony na Szczyt Systemów Żywnościowych ONZ 2021 r. pn. „Budowanie w Polsce systemu identyfikowania żywności, zapewniającego uczestnikom łańcucha żywnościowego dostęp do transparentnej i wiarygodnej informacji nt. sposobu i miejsca produkcji żywności”.

systemu IT, umożliwiającego śledzenie i identyfikowanie informacji dotyczących wybranych produktów rolno-żywnościowych na kluczowych etapach łańcucha dostaw. Odbiorcami informacji dostarczanych przez system IT będą nie tylko instytucje administracji publicznej sprawujące nadzór nad bezpieczeństwem i jakością żywności, lecz także producenci rolni, przedsiębiorstwa magazynujące, firmy transportowe, zakłady przetwórcze/pakowalnie, zakłady konfekcjonujące, rzeźnie oraz organizacje i związki branżowe reprezentujące uczestników sektora rolno-spożywczego w Polsce¹²⁴. Tak szerokie spektrum podmiotów uzyskujących dostęp do informacji o produktach rolno-żywnościowych ma szansę przełożyć się na szybsze wychwytywanie i eliminowanie przypadków szarej strefy w produkcji żywności, przyczyni się do redukcji kosztów transakcyjnych (ze względu na skrócenie łańcucha dostaw), a także uwiarygodni proces produkcji żywności, potwierdzając jej jakość i bezpieczeństwo.

Interesującym przykładem jest startup Panjee działający w Montpellier we Francji¹²⁵. Firma stworzyła narzędzie do zarządzania informacjami o produktach obejmujące wszystkie etapy procesu produkcyjnego (zgodnie z ideą od pola do stołu). „Paszport żywności” umożliwia producentom, przetwórcom i dystrybutorom tworzenie i wymianę wysokiej jakości, inteligentnych i wiarygodnych danych o wytwarzanych produktach. Dane te obejmują m.in. lokalizację geograficzną pochodzenia produktu, dane kontaktowe producenta, metody uprawy, certyfikaty, profil smakowy, wartości odżywcze, okres przydatności do spożycia, a także informację o producencie¹²⁶. Platforma Panjee zapewnia trzy funkcjonalności:

- łatwe gromadzenie wysoce ustrukturyzowanych danych, które przybierają formę „Paszportu” dla każdego produktu, do którego automatycznie dołączany jest jego profil biznesowy;
- możliwość wymiany danych w kontrolowany i bezpieczny sposób w obrębie sieci partnerów biznesowych;
- rozpowszechnianie danych o produktach w nieograniczonej liczbie kanałów (strona www, e-commerce, sieci społecznościowe, usługi cyfrowe) z poziomu jednego źródła danych.

Rozwiązanie to pokrywa cały łańcuch wartości i zapewnia: waloryzację jakości produktów, oszczędność czasu i redukcję kosztów związanych z poszukiwaniem danych o produkcie, budowę łańcucha zaufania między producentami i konsumentami, jak również dostępność kanałów marketingowych. Każdy użytkownik

¹²⁴ Balcerowicz M. (2022), *Projekty innowacyjne realizowane przez KOWR*.

¹²⁵ Guignard C. (2018), *Panjee: A digital passport for food products*, Panjee – *Le passeport du product*, <https://letsfoodideas.com/en/initiative/a-digital-passport-for-food-products/> i <https://www.panjee.com>

¹²⁶ *Panjee, everything you need to know about food products* (2021), Invest in Montpellier.

platformy przyczynia się do tworzenia wiarygodnych i cyrkulujących danych o wytwarzanym produkcie. Argumentami ekonomicznymi przemawiającymi za tego rodzaju rozwiązaniami (tj. paszportyzacją żywności) są m.in. eliminacja barier między podmiotami w łańcuchu wartości, opłacalność zrównoważonych praktyk produkcyjnych, znacząca redukcja kosztów transformacji cyfrowej, a także wzrost wyceny i świadomości dotyczącej nabywanych produktów, a docelowo także wolumenu jej sprzedaży.

7.3.5. Elektroniczna dokumentacja leczenia zwierząt

Poszczególne państwa UE mają własne systemy służące nadzorowaniu wykorzystania antybiotyków i innych produktów leczniczych weterynaryjnych w produkcji zwierzęcej. Dobrym przykładem są Niemcy¹²⁷, w których nadzór nad stosowaniem antybiotyków w produkcji zwierzęcej uwzględnia systemy służące zbieraniu danych o ich stosowaniu wprost w gospodarstwach rolnych. Proces ten nie służy wyłącznie monitorowaniu stosowania produktów przeciwdrobnoustrojowych, lecz także ich analizie a dalej wykorzystywaniu przez organy nadzoru weterynaryjnego w procesie typowania kontroli.

Wśród najważniejszych rozwiązań odpowiadających za skuteczność systemu niemieckiego wymienić należy m.in. obowiązek zgłoszenia terapii antybiotykami przez hodowców zwierząt rzeźnych, analizowanie w odstępach sześciomiesięcznych danych o stosowaniu antybiotyków dla każdego rodzaju hodowli przez poszczególne gospodarstwa, a także publikowanie wskaźników, których przekroczenie uruchamia automatycznie określone prawem działania¹²⁸. Pierwszy wskaźnik oparty jest na medianie, drugi zaś na kwartylu. Dotyczą one odpowiednio wartości powyżej 50% i 75% wszystkich zebranych w danym półroczu współczynników częstotliwości leczenia antybiotykami dla danego rodzaju hodowli. Przekroczenie pierwszego wskaźnika skutkuje działaniami wyjaśniającymi obejmującymi konsultację z lekarzem weterynarii celem ustalenia przyczyn zastosowanej antybiotykoterapii i potrzeby jej kontynuacji. Przekroczenie drugiego wskaźnika wiąże się z obowiązkiem opracowania i przesłania przez hodowcę do nadzoru weterynaryjnego planu i harmonogramu działań mających na celu ograniczenie częstotliwości stosowanej terapii produktami przeciwdrobnoustrojowymi.

Integralnym elementem systemu niemieckiego są wytyczne jak również zalecenia dotyczące rzetelnego stosowania leków antybakteryjnych przygotowane

¹²⁷ Die Bundesregierung (2015), *DART 2020 Antibiotika-Resistenzen bekämpfen zum Wohl von Mensch und Tier*, Bundesministerium für Gesundheit, Berlin.

¹²⁸ AMG-Novelle (2014), *Zulassung von Arzneimitteln, Pharmakovigilanz und Therapiefreiheit* (2014), Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit.

przez Niemiecką Izbę Lekarzy Weterynarii i administrację weterynaryjną. Mimo, iż zalecenia te nie mają charakteru przepisów prawa powszechnie obowiązującego, to uwzględniają one kryteria doboru antybiotyków dla poszczególnych rodzajów terapii a także przykłady i omówienia prawidłowego oraz uzasadnionego stosowania antybiotyków dla poszczególnych grup zwierząt. Obowiązujące rozwiązania skutkują tym, że o ile w 2011 roku sprzedaż leków weterynaryjnych w Niemczech w przeliczeniu na liczbę ubijanych zwierząt stanowiła 166% wskaźnika dla Polski, to już cztery lata później obniżyła się ona do 70% a w roku 2020 spadła do 45%¹²⁹.

7.4. Rekomendacje

Przedstawione dotychczas informacje odnoszące się jakości żywności oraz urzędowego systemu jej kontroli, a także najlepszych praktyk w zakresie dbałości o jakość i bezpieczeństwo produktów żywnościowych pozwalają na sformułowanie szeregu rekomendacji. Ich struktura oraz zakres odpowiadają zdiagnozowanym uprzednio niedoskonałościom regulacyjnym i instytucjonalnym. Z uwagi na to, iż rekomendacje oparto na najlepszych międzynarodowych rozwiązaniach, ich zaimplementowanie do systemu krajowego pozwoli nie tylko poprawić obowiązujące prawo, lecz także usprawni i wzmocni urzędową kontrolę żywności czyniąc ją bardziej skuteczną.

7.4.1. Definicje żywności prozdrowotnej i jakości żywności prozdrowotnej

Należy wprowadzić ustawową definicję terminów „żywność prozdrowotna” oraz „jakość żywności prozdrowotnej” i zapewnić urzędową ochronę stosowania tych pojęć przy oznaczaniu produktów rynkowych.

Nadużywanie i niewłaściwe posługiwanie się terminem „zdrowa żywność” wymaga wprowadzenia do krajowego porządku prawnego pojęcia, które poprawnie oddawałoby charakterystykę i właściwości żywności, której spożywanie wpływa pozytywnie na stan zdrowia. Prozdrowotny charakter żywności nie wynika jedynie stąd, że nie została ona wytworzona z wykorzystaniem metod i środków produkcji nieszkodliwych dla zdrowia. Prozdrowotny wpływ produktu żywnościowego na zdrowie musi zostać potwierdzony w sposób uznany przez wiedzę naukową. Wprowadzenie terminu „żywność prozdrowotna” pociąga za sobą konieczność ustanowienia standardów „jakości żywności prozdrowotnej” i przypi-

¹²⁹ EMA (2021), *Sales of veterinary antimicrobial agents in 31 European countries in 2019 and 2020* (2021), European Medicines Agency, Amsterdam

sania kompetencji w zakresie ich badania jednolitej, wyspecjalizowanej służbie zajmującej się kontrolą żywności.

Wdrożenie wskazanych wyżej rekomendacji oprócz należy na rozporządzeniu (WE) 1924/2006¹³⁰ oraz załączniku do rozporządzenia (WE) nr 116/2010¹³¹, a także rozporządzeniu Komisji (UE) Nr 432/2012¹³² i załączniku do rozporządzenia Komisji (UE) nr 1047/2012¹³³ wprowadzających oznaczenia produktów żywnościowych korzystnych dla zdrowia, mających postać oświadczeń zdrowotnych:

- funkcjonalnego (art. 13 rozporządzenia 1924/2006),
- dotyczącego zmniejszenia ryzyka choroby (art. 14.1a rozporządzenia 1924/2006),
- zdrowia i rozwoju dzieci (art. 14.1b rozporządzenia 1924/2006).

Oświadczenie potwierdza, że produkt ma cechy wpływające pozytywnie na zdrowie¹³⁴. Uzyskanie zezwolenia na posługiwanie się oświadczeniem wymaga złożenia wniosku do GIS. Wniosek przekazywany jest do Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA), który wydaje opinię stanowiącą dla Komisji Europejskiej (KE) podstawę do decyzji w sprawie zezwolenia na posługiwanie się oświadczeniem zdrowotnym w odniesieniu do produktu żywnościowego.

Wprowadzenie ustawowej definicji „żywności prozdrowotnej” należy oprócz zarówno na powołanych regulacjach UE jak i na najlepszych praktykach (przykład Japonii¹³⁵). Równolegle, celem skutecznego eliminowania praktyk nadużywania terminu „żywność prozdrowotna”, jego ustawowemu zdefiniowaniu powinno towarzyszyć określenie cech jakościowych „żywności prozdrowotnej”. Rekomenduje się, aby standaryzację jakości żywności prozdrowotnej oprócz na przesłankach wypracowanych dla FOSHU. Tym samym, aby produkt żywnościowy mógł być określony mianem sprzyjającego zdrowiu musiałby spełnić następujące wymagania:

¹³⁰ Rozporządzenie (WE) 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności, Dz. Urz. UE L nr 404/9 z 30 grudnia 2006.

¹³¹ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 116/2010 z dnia 9 lutego 2010 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wykazu oświadczeń żywieniowych, Dz. Urz. UE L nr 37/16 z 10 lutego 2010.

¹³² Rozporządzenie Komisji (UE) NR 432/2012 z dnia 16 maja 2012 r. ustanawiające wykaz dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych dotyczących żywności, innych niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci, Dz. Urz. UE L nr 136/1 z 25 maja 2012.

¹³³ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1047/2012 z dnia 8 listopada 2012 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1924/2006 w odniesieniu do wykazu oświadczeń żywieniowych, Dz. Urz. UE L nr 310 z 9 listopada 2012.

¹³⁴ EFSA (2021), *Health claims*, European Food Safety Authority, www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/health-claims

¹³⁵ Subirade, M. (2007), *Report on functional foods*, Food and Agriculture Organization, Rome.

- jego skuteczność została oparta na dowodach naukowych, w tym badaniach klinicznych;
- jego bezpieczeństwo zostało oceniane na podstawie historycznych danych dotyczących wzorców konsumpcji i dodatkowych badań bezpieczeństwa przeprowadzonych na ludziach;
- oznaczono w sposób analityczny składową funkcjonalną odpowiedzialną za korzystne działanie fizjologiczne¹³⁶.

Żywność prozdrowotną należy przy tym sklasyfikować w grupach, zależnie od posiadanych przez nią charakterystyk i stopnia w jakim potwierdzone zostanie jej pozytywne oddziaływanie na organizm człowieka:

- *żywność prozdrowotna – kwalifikowana* – żywność o funkcji zdrowotnej, która nie jest poparta dowodami naukowymi lub żywność o określonej skuteczności, ale bez ustalonego mechanizmu działania elementu skutecznego dla tej funkcji,
- *żywność prozdrowotna – standaryzowana* – żywność w stosunku do której ustanowiono normy i specyfikacje potwierdzające jej fizjologiczny wpływ na organizm ludzki i zgromadzono dowody naukowe potwierdzające ten wpływ,
- *żywność prozdrowotna – żywność* w stosunku do której wpływ spożywania produktu na zmniejszenie ryzyka choroby jest klinicznie i żywieniowo ustalony w składniku tego produktu¹³⁷.

Mając to na uwadze rekomenduje się, aby ocenę bezpieczeństwa żywnościowego danego produktu oraz skuteczności jego funkcji dla zdrowia prowadziła specjalnie powołana do tego celu instytucja certyfikująca afiliowana przy Ministerstwie Zdrowia. Jej zadaniem powinno być weryfikowanie przesłanek uznania żywności za prozdrowotną zgodnie z zaprezentowaną klasyfikacją FOSHU. Potwierdzenie spełnienia przesłanek uznania żywności za sprzyjającą zdrowiu, będzie tożsame z możliwością wystąpienia przez jej producenta do GIS w celu uruchomienia procedury uzyskania oświadczenia zdrowotnego. Wniosek (zgodnie z aktualnie obowiązującą procedurą) przekazany zostanie za pośrednictwem GIS do EFSA a procedurę zwieńczy zezwolenie KE na posługiwanie się oświadczeniem zdrowotnym w stosunku do danego produktu żywnościowego.

Przewidując możliwe ewentualne odstępstwa od wskazanej ścieżki proceduralnej, konieczna jest penalizacja nieuzasadnionego posługiwanie się terminem żywność prozdrowotna. Tego rodzaju czyn powinien zostać objęty karą grzywny

¹³⁶ Yamada, K., Sato-Mito, N., Nagata, J., Umegaki, K. (2008). *Health claim evidence requirements in Japan*, The Journal of Nutrition, 138(6), s. 1192–1198.

¹³⁷ Sadohara, R., Martirosyan, D. (2020). *Functional Food Center's vision on functional food definition and science in comparison to FDA's health claim authorization and Japan's Foods for Specified Health Uses*, Functional Foods in Health and Disease, 10(11), s. 465–481.

w wysokości nie wyższej niż 10% przychodu producenta żywności osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Obłożenie producenta karą grzywny należy powiązać z podaniem informacji do publicznej wiadomości na stronie internetowej IJHARS. Analogiczne rozwiązanie zastosowano w sytuacji wprowadzania do obrotu produktu uznanego za tzw. środek spożywczy zafałszowany, karane na podstawie przepisów art. 40a ust. 1 pkt. 4 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

Ujednoczenie systemu kontroli żywności wymaga powołania nowej, wyspecjalizowanej inspekcji, wyposażonej w kompetencje i środki niezbędne dla realizacji przypisanych do niej zadań¹³⁸. Jej charakterystykę przedstawiono w rozdziale 10. Projektowane rozwiązania należy oprzeć na rozporządzeniu UE 2017/625¹³⁹ wskazującym na potrzebę zapewnienia spójności działania inspekcji w oparciu o procedury, obejmujące wszystkie obszary kontroli i zawierające instrukcje dla przeprowadzających kontrole pracowników. Niezbędne jest także ustalenie procedur wewnętrznych służących weryfikacji prowadzonych kontroli i podejmowaniu działań korygujących zidentyfikowane nieprawidłowości¹⁴⁰. Nowy system kontroli żywności powinien cechować się fachowością, sprawnością i przejrzystością a podejmowane działania kontrolne powinny spełniać podstawowe zasady urzędowych kontroli żywności, do których należą: proporcjonalność, ostrożność, kompleksowość i efektywność¹⁴¹. Zdaniem Ministra Zdrowia organizacja nadzoru nad żywnością wymaga przeniesienia podległości resortowej w tym zakresie z ministra właściwego ds. rolnictwa na ministra właściwego ds. zdrowia¹⁴², a nowo-

¹³⁸ Postulat ten jest zbieżny ze stanowiskiem NIK wyrażonym w dokumencie NIK (2021a), s. 47–52.

¹³⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych), Dz. Urz. UE L nr 95 z 7 kwietnia 2017.

¹⁴⁰ Por. art. 12 ust. 1 i 2 rozporządzenia UE 2017/625, a także załącznik II do rozdziału II rozporządzenia UE 2017/625.

¹⁴¹ NIK (2021a), *op. cit.*, s. 47.

¹⁴² Por. załączniki do NIK (2021a), *op.cit.*: *Stanowisko w sprawie zmiany istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa w Polsce*, Minister Zdrowia, *Stanowisko w sprawie zmiany istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa w Polsce*, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, znak sprawy: ZPN.0910.4.2021, Warszawa, Maj 2021 i *Stanowisko w sprawie zmiany istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce*, praca zbiorowa pracowników Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, L.dz. RB-278/2021, Poznań, maj 2021.

tworzony system powinien zostać zorganizowany w taki sposób, aby wyłącznym celem jego działania były zadania związane z bezpieczeństwem żywności¹⁴³.

7.4.2. Mechanizm ujawniania nielegalnej produkcji zwierzęcej

Należy wzmocnić procedury ujawniania nielegalnej produkcji zwierzęcej poprzez:

- zobowiązanie powiatowych lekarzy weterynarii do bezwzględnego prowadzenia kontroli zgłaszanych ubojów gospodarczych i prowadzenia ich pełnego rejestru,
- intensyfikację działań Generalnego Inspektoratu Weterynarii w procesie interpretowania oraz wyjaśniania obowiązujących przepisów podmiotom współtworzącym system urzędowej kontroli żywności.

Nielegalna produkcja żywności stanowi zagrożenie dla zdrowia i życia konsumentów, stąd rozwiązanie tego problemu powinno zostać potraktowane w sposób systemowy. Pierwszy krok w tym zakresie został już uczyniony, a podjęta inicjatywa legislacyjna eliminuje podnoszony przez IW, problem braku podstaw dla prowadzenia skutecznych działań kontrolnych i wdrażania efektywnych procedur ujawniania produkcji nielegalnej. Rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji mięsa na użytek własny¹⁴⁴ zawiera rozwiązania wzmacniające nadzór weterynaryjny (m.in. wydłuża czas jaki musi upłynąć od poinformowania PLW o planowanym uboju do jego przeprowadzenia, ustanawia obowiązek prowadzenia w gospodarstwie ewidencji uboju zwierząt pochodzących z innych gospodarstw oraz przenosi z powiatowego na urzędowego lekarza weterynarii wydanie decyzji o uznaniu mięsa za niezdatne do spożycia przez ludzi). Wskazane rozwiązania systemowe nie będą jednak wystarczające, tak długo jak długo nie zmieniona zostanie praktyka działania instytucji składających się na system urzędowej kontroli żywności.

Usprawnienia w wykrywaniu i eliminowaniu praktyk nielegalnej produkcji żywności powinny przebiegać dwutorowo i obejmować wymiar regulacyjny oraz praktykę stosowania ustanawianych przepisów. Obok zmian w prawie licujących ze wskazanymi wyżej uchwalonymi rozwiązaniami, konieczna jest zmiana w sposobie jego stosowania oraz działalności instytucji urzędowego systemu kontroli żywności. Poprawa skuteczności działań mających na celu ujawnianie nielegalnej

¹⁴³ NIK (2021a), *op. cit.*, s. 61–62.

¹⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 sierpnia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji mięsa przeznaczonego na użytek własny Dz.U. poz. 1896.

produkcji zwierzęcej wymaga większego zaangażowania Głównego Lekarza Weterynarii w wyjaśnianie oraz interpretowanie obowiązujących, niejednoznacznych przepisów. Tego rodzaju aktywność pozwoli wyeliminować problem bezczynności podmiotów współtworzących system urzędowej kontroli żywności.

Rekomendowane zintensyfikowanie działań Głównego Lekarza Weterynarii w systemie bezpieczeństwa żywności warunkuje skuteczne eliminowanie odmiennego podejścia do stosowania przepisów przez powiatowe inspektoraty weterynarii. Postulat ten stanowi wymóg *sine qua non* ustanowienia skutecznych mechanizmów ujawniania nielegalnej produkcji zwierzęcej. Inspektoraty Weterynarii muszą w znacznie większym stopniu aniżeli miało to miejsce dotychczas zaangażować się w proces nadzoru nad ubojem zwierząt gospodarskich, tak aby GLW dysponował jak najpełniejszą informacją nie tylko o skali uboju, ale także kontrolach prowadzonych w tym zakresie przez lekarzy weterynarii.

Aby tak się stało, powiatowi lekarze weterynarii powinni zostać zobowiązani do bezwzględnego prowadzenia kontroli zgłaszanych ubojów gospodarczych i prowadzenia ich pełnego rejestru. Znacznie większy nacisk powinien zostać położony także na eliminowanie praktyk nieprzekazywania przez hodowców zwierząt informacji o planowanych ubojach gospodarskich, ewentualnie ich selektywne przekazywanie do PLW, podobnie jak podawanie ich z opóźnieniem oraz bez kompletu wymaganych dokumentów. Równoległe realną penalizacją (wymierzaniem kar funkcjonujących w obowiązujących przepisach), powinny zostać objęte praktyki odstępstw od spełnienia wymagań weterynaryjnych przy produkcji mięsa na użytek własny oraz przypadki wprowadzenia na rynek mięsa pochodzącego z produkcji na użytek własny.

7.4.3. Stworzenie warunków dla szerszej certyfikacji produktów rolnych

Za podstawę certyfikacji odpowiednio produkcji roślinnej i zwierzęcej należy przyjąć:

- nadzorowany przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa system „Integrowana Produkcja Roślin”,
- afiliowany przy Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi system Gwarantowanej Jakości Żywności (QAFP).

Wdrożenie rekomendacji zakładającej szerszą certyfikację produktów rolnych należy oprzeć na funkcjonujących krajowych systemach jakości żywności afiliowanych przy MRiRW¹⁴⁵. Ich wykorzystanie powinno znaleźć zastosowanie zarówno

¹⁴⁵ Por. np. *Krajowe systemy jakości żywności* na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

w odniesieniu do produktów roślinnych jak i zwierzęcych. Przyjęcie jako bazy funkcjonujących systemów wyeliminuje potrzebę tworzenia nowych rozwiązań i pozwoli wzmocnić działające aktualnie instytucje.

Certyfikacja produkcji roślinnej powinna opierać się na systemie *Integrowana Produkcja Roślin* (IP), nad którym nadzór prowadzi Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa¹⁴⁶. System ten dostępny jest dla producentów, którzy wytwarzając żywność opierają się na produkcji pozbawionej udziału metali ciężkich, pozostałości po środkach wykorzystywanych w ochronie roślin i innych szkodliwych dla zdrowia substancji. IP łączy bezpieczeństwo żywności z ochroną środowiska, a jednocześnie uwzględnia walory ekologiczne takie jak ochrona krajobrazu rolniczego i różnorodność biologiczna. Certyfikat IP oznacza uczestnictwo w systemie, który umożliwia wykorzystanie w zrównoważony sposób postępu technologicznego i biologicznego w produkcji roślinnej kładąc nacisk na ochronę ludzi i środowiska¹⁴⁷.

Certyfikacja produkcji mięsa powinna zostać oparta na afiliowanym przy MRiRW Systemie Gwarantowanej Jakości Żywności (QAFP). Twórcą QAFP jest Unia Producentów i Pracodawców Przemysłu Mięsnego¹⁴⁸. Rekomendowany system, w przeciwieństwie do innych krajowych systemów jakości obejmujących produkty zwierzęce (tj. System Quality Meat Program (QMP) i System Jakości Wieprzowiny (PQS)), QAFP ma charakter wieloproduktowy i uwzględnia mięso wieprzowe, drobiowe a także wędliny drobiowe i wieprzowo-wołowe. Z uwagi na to, że rolą QAFP jest ujednoczenie parametrów jakościowych wytwarzanych produktów i zapewnienie ich powtarzalności, system ten pozwala na zaostrenie norm produkcji zwierzęcej i wprowadzenie zakazu stosowania niektórych metod hodowli. Te zaś warunkują wytwarzanie dobrych jakościowo produktów żywnościowych z poszanowaniem środowiska i dobrostanu zwierząt. Jest to możliwe, gdyż QAFP obejmuje swoim zasięgiem wszystkie ogniwa łańcucha produkcyjnego w ramach koncepcji od pola do stołu. Z uwagi na to, że system normalizuje całą drogę, jaką żywność przebywa od rolnika aż do konsumenta i uwzględnia procedury gwarantujące bezpieczeństwo oraz wyższą jakość żywności, może on stanowić alternatywę dla produkcji ekologicznej.

Stworzenie warunków dla szerszej certyfikacji produktów rolnych wymaga włączenia Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w proces promowania afiliowanych przy Ministerstwie certyfikatów a także budowania narracji skupiającej

¹⁴⁶ Więcej na temat integrowanej produkcji roślin – zob. np. *Integrowana produkcja roślin* na stronie internetowej Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa.

¹⁴⁷ Sikorska, S. (2017), *Systemy zapewniania jakości i bezpieczeństwa żywności*, Podlaski Ośrodek Doradztwa Rolniczego, Szepietowo, s. 22.

¹⁴⁸ QAFP (2019), *System Gwarantowanej Jakości Żywności (QAFP)*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

się na aprecjonowaniu certyfikatów jako wykładników jakości produktów żywnościowych. Niezbędne jest przy tym równoczesne przełamywanie stereotypu zgodnie z którym wyłącznie produkty ekologiczne stanowią synonim wysokiej jakości żywności. Szczególnie ważną rolę w tym zakresie powinny odgrywać kampanie informacyjne skoncentrowane na budowaniu świadomych postaw oraz zachowań konsumenckich, promujące zdrowy styl życia oraz łączące produkty certyfikowane z realizacją obu wskazanych celów. Analogiczne działania informacyjne i promocyjne powinny zostać ukierunkowane w stronę producentów rolnych. Ich celem powinno być z jednej strony przedstawienie argumentów na rzecz poddania się certyfikacji, a z drugiej utwierdzenie w przekonaniu o ekonomicznej zasadności zabiegania o zachowanie jak najwyższych standardów jakościowych w produkcji żywności, przy zastosowaniu metod nieoddziałujących negatywnie na środowisko.

7.4.4. Identyfikowalność żywności na wszystkich etapach produkcji

Należy opracować i wdrożyć kompleksowy system umożliwiający gromadzenie, monitoring a także zarządzanie danymi związanymi z identyfikowalnością żywności na wszystkich etapach jej produkcji – zgodnie z ideą programu „Od pola do stołu”.

Z uwagi na to, że działalność podmiotów odpowiedzialnych za kontrolę żywności nie jest wspierana przez jednolite narzędzie informatyczne¹⁴⁹ a równolegle coraz większa część społeczeństwa kupuje świadomie, rośnie zapotrzebowanie na wiarygodną i wyczerpującą informację o nabywanych produktach żywnościowych.

Skutecznie zaprojektowany system powinien zapewnić odbiorcom żywności dostęp do rzetelnej i wyczerpującej informacji na temat nabywanych produktów, potwierdzając ich autentyczność i bezpieczeństwo. Kluczowe w tym względzie jest określenie katalogu dostępnych danych wejściowych oraz ich źródeł zapewniających możliwość zbudowania jak najpełniejszego obrazu nabywanego produktu. W przypadku produkcji zwierzęcej obok informacji o samym produkcie i jego producencie dane systemowe powinny obejmować m.in. sposób hodowli, stosowanie antybiotyków i innych produktów leczniczych weterynaryjnych, informacje o lekarzu prowadzącym opiekę nad zwierzęciem, dane o sposobie transportu, uboju, przetworzeniu i konfekcjonowaniu. Stąd utworzenie systemu wymagać będzie m.in. digitalizacji etykiet produktowych, weterynaryjnych świadectw zdrowia, handlowych dokumentów identyfikacyjnych, jak również specyfikacji przewożonych. Wdrożenia zbliżonych rozwiązań, dostosowanych do specyfiki produktu

¹⁴⁹ Zob. Kędzierski (2022), *op. cit.*, s. 11.

wymagać będzie produkcja żywności pochodzenia roślinnego. Dla prawidłowego działania systemu niezbędne jest jego oparcie na informacjach dostarczanych przez aplikacje zbierające dane, a także bazach danych funkcjonujących przy podmiotach urzędowego systemu kontroli żywności. System informatyczny powinien zostać uzupełniony o możliwość wprowadzania danych o produktach bezpośrednio przez jego użytkowników. Wielokanałowa, a przy tym komplementarna formuła gromadzenia danych wejściowych skupionych w ramach jednego, spójnego systemu informatycznego pozwoli zmniejszyć ryzyko fałszowania żywności¹⁵⁰, a także poprawi efektywność informacji przekazywanej wszystkim uczestnikom procesu produkcji żywności oraz podmiotom odpowiedzialnym za nadzorowanie jej bezpieczeństwa.

Informacja wyjściowa generowana przez system powinna być dostępna (zarówno z poziomu aplikacji webowych jak i mobilnych) nie tylko dla jednostek sprawujących nadzór nad jakością i bezpieczeństwem żywności, lecz także dla wszystkich uczestników łańcucha dostaw i indywidualnych konsumentów. Funkcjonalność systemu powinna uwzględniać możliwość analizowania wprowadzonych do niego danych na temat produktów żywnościowych tak pod względem zgodności z przyjętymi normami, jak i standardami oraz regułami ich produkcji i przetwarzania. Wysunięta rekomendacja koresponduje z uruchomionym, pilotażowym projektem „Paszportyzacja polskiej żywności” realizowanym przez KOWR pod nadzorem Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przy wsparciu merytorycznym GovTech Polska. Zważywszy na to, iż jest to pilotaż wskazane wyżej rekomendacje mają szansę znaleźć odzwierciedlenie w strukturze projektowanego systemu, dopełniając jego funkcjonalności i podnosząc wartości aplikacyjne.

7.4.5. Prawna kwalifikacja skutków antybiotykoterapii w produkcji zwierzęcej

Prawne konsekwencje stosowania antybiotykoterapii w produkcji zwierzęcej powinny być zrównane z efektami stosowania substancji anabolicznych, hormonalnych, odurzających i psychotropowych, a w konsekwencji – raportowane w ramach tworzonego systemu gromadzenia danych z elektronicznej książki leczenia zwierząt na zasadach analogicznych dla antybiotyków ogółu produktów leczniczych weterynaryjnych wykorzystywanych w produkcji zwierzęcej.

¹⁵⁰ NIK (2021a), *op. cit.*, s. 50.

Pomimo tego, że inspekcja weterynaryjna wykorzystuje w swej działalności szereg niezależnych systemów informatycznych oraz baz danych¹⁵¹ obieg informacji o stosowaniu antybiotyków w produkcji zwierzęcej pozostaje niepełny. Analogicznie przedstawia się sytuacja w odniesieniu do stosowania innych produktów leczniczych weterynaryjnych. System informatyczny niezbędny dla gromadzenia danych z elektronicznej książki leczenia zwierząt (EKLZ) ma powstać do końca 2022 roku, tak aby EKLZ zaczęła obowiązywać od 2023 roku. Tymczasem już w tym momencie pojawiają się informacje o przesunięciu tej daty na rok 2024¹⁵².

Pomijając potencjalne opóźnienia, należy wyraźnie wskazać, że samo wdrożenie EKLZ nie rozwiązuje w pełni zdefiniowanego problemu. Na chwilę obecną brak jest potwierdzonych informacji o pełnym zakresie pokrycia przez EKLZ produktów leczniczych weterynaryjnych wykorzystywanych w produkcji zwierzęcej. Obowiązujące przepisy nakazują przekazywanie do Europejskiej Agencji Leków tylko informacji o stosowanych w produkcji zwierzęcej antybiotykach¹⁵³. Stanowisko to potwierdza także Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych¹⁵⁴. Sugeruje to w pewnym stopniu deprecjonowanie skutków stosowania w produkcji zwierzęcej pozostałych produktów leczniczych weterynaryjnych.

Z uwagi na ten fakt rekomenduje się zrównanie znaczenia skutków antybiotykoterapii w produkcji zwierzęcej z efektami stosowania substancji anabolicznych, hormonalnych, odurzających i psychotropowych, a co za tym idzie pokrycie raportowaniem w ramach EKLZ na zasadach analogicznych dla antybiotyków ogó-

¹⁵¹ Wśród nich znajdują się jeden system światowy – World Animal Health Information System (WAHIS), cztery systemy UE: Animal Disease Notification System (ADNS), Internal Market Information System (IMI), Rapid Alert System of Food and Feed (RASFF) i Trade Control and Expert System (TRACES), oraz cztery systemy krajowe: Baza danych Systemu Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt (IRZ), System CELAB, Rejestr Podmiotów Paszowych i Utylizacyjnych (RPPUiŻ), System Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt Gospodarskich Oznakowanych (IRZGO); więcej na temat systemów informatycznych wykorzystywanych przez Główny Inspektorat Weterynarii na stronie internetowej <https://www.wetgiw.gov.pl/systemy-informatyczne/index>.

¹⁵² Stancelewska D. (2022), *Jak będzie wyglądała kontrola leków?*, „Tygodnik Poradnik Rolniczy”, nr 27(945), s. 40.

¹⁵³ Art. 57 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/6 nakłada obowiązek gromadzenia danych przez państwa członkowskie UE wyłącznie w stosunku do przeciwdrobnoustrojowych produktów leczniczych stosowanych u zwierząt (Dz. Urz. UE L 4 z 7 stycznia 2019).

¹⁵⁴ Jak wyjaśniło Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi *art. 57 rozporządzenia 2019/6 nakłada obowiązek gromadzenia danych przez państwa członkowskie tylko w stosunku do przeciwdrobnoustrojowych produktów leczniczych stosowanych u zwierząt. I ta regulacja na pewno znajdzie swoje odzwierciedlenie w prawie krajowym wdrażającym przepisy rozporządzenia 2019/6. Gromadzenia danych w zakresie innych rodzajów produktów leczniczych to kwestia krajowa, rozszerzająca obowiązki podmiotów przekazujących dane. Prawdopodobnie będzie ona przedmiotem dyskusji w trakcie prac legislacyjnych – por. <https://urpl.gov.pl/pl/produkty-lecznicze-weterynaryjne/przepisy-rozporz%C4%85dzenia-20196/wydarzenia/pytania-i-odpowiedzi-dzie%C5%84>.*

łu produktów leczniczych weterynaryjnych wykorzystywanych w produkcji zwierzęcej. Informacje na ten temat powinny być dostępne z poziomu nowotworzonego systemu informatycznego dla wszystkich podmiotów uczestniczących w łańcuchu produkcyjnym, a także podmiotów urzędowego systemu kontroli żywności.

EKLZ oraz przygotowywany na jej potrzeby system informatyczny powinny zostać opracowane w taki sposób, aby mogły stanowić źródło danych zasilających wskazany w rekomendacji 7.4.4 system gromadzenia, monitorowania i zarządzania danymi związanymi z identyfikowalnością żywności na wszystkich etapach produkcji. Ich wzajemne powiązanie jest kluczowe dla zapewnienia konsumentom dostępu do wyczerpującej informacji na temat nabywanego produktu. Równocześnie system zbierania danych o stosowaniu leków w produkcji zwierzęcej nie może ograniczać się wyłącznie do ich gromadzenia. Powinien on zapewnić regularne monitorowanie stosowania produktów leczniczych weterynaryjnych przez poszczególne gospodarstwa oraz umożliwiać typowanie producentów planowanych do objęcia kontrolą. Zidentyfikowane nader częste na tle ogółu producentów, wykorzystywanie produktów leczniczych weterynaryjnych powinno skutkować uruchamianiem dodatkowych działań kontrolnych kładących nacisk na zbadanie celowości ich stosowania. Natomiast w przypadku powtarzających się praktyk częstego stosowania produktów leczniczych w produkcji zwierzęcej, producenci powinni być obligowani do przygotowania planu działań służących wyeliminowaniu przyczyn nadużywania antybiotykoterapii i pozostałych produktów leczniczych weterynaryjnych, wdrażanego pod nadzorem inspekcji weterynaryjnej.

8. OCHRONA ŚRODOWISKA

Na pierwszym etapie rozwoju człowiek zmagał się w nierównej walce ze środowiskiem (często utożsamianym ze słowem przyroda). Pomimo tego, że ze swojego otoczenia człowiek czerpał niezbędne do przeżycia pożywienie, narzędzia czy materiały na schronienia, to jednak sama przyroda i rządzące nią prawa powodowały, że to raczej środowisko kształtowało postawy i dominowało nad człowiekiem i było dla niego stałym zagrożeniem. Ostatnie wieki pokazały jednak, że człowiek, dzięki chociażby osiągnięciom nauki jest w stanie nie tylko w dużej mierze zrozumieć to co się dzieje w jego otoczeniu przyrodniczym, ale również może sobie środowisko podporządkować i wykorzystać. Początkowo uważano, że przyroda, zasoby ziemi są tak duże, że człowiek może w dowolnych ilościach z nich korzystać, a przyroda będzie w stanie je odtworzyć. Człowiek był w stanie sprawić, by przyroda pracowała na jego rzecz, ale jednocześnie po jakimś czasie zaczęła zdawać sobie sprawę, że nadmierna zachłanność, nadmierne wykorzystywanie tego co daje natura może doprowadzić do nieodwracalnych konsekwencji. Takie podejście spowodowało, że na niektórych obszarach eksploatowano naszą planetę ponad miarę. Przykładem może być to, że zalesienie w niektórych krajach europejskich wynosi niewiele ponad 10% powierzchni, wymarło wiele gatunków zwierząt, a niektóre tereny, gdzie prowadzono rabunkowe wydobywanie zostało na dziesięciolecia zdewastowanych. Człowiek potrzebuje coraz więcej terenów pod swoją działalność zabierając je dzikiej przyrodzie.

Dopiero w drugiej połowie XX wieku szczególnie w krajach rozwiniętych zaczęto zdawać sobie sprawę z faktu, że dalsze degradowanie środowiska odbije się niekorzystnie również dla ludzkości. Zaczęto nagłaśniać problemy środowiskowe oraz podejmować działania w celu znalezienia konsensusu pomiędzy postępem cywilizacyjnym a równowagą w przyrodzie przez stosowanie zasad zrównoważonego rozwoju¹⁵⁵.

Słowo przyroda pochodzi od greckiego *physike*, *physis*, lub z łaciny (*natura*), oznacza świat fauny i flory wraz z krajobrazem. W jej skład wchodzi wszystko to,

¹⁵⁵ Szczepanowski A.E. (2020), *Funkcje przyrody, obszarów przyrodniczo cennych i ich inspiracje dla turystyki oraz wynalazków i innowacji wspieranych bioniką*, [w:] Jalinik M., Bakier S. (red. nauk.), *Obszary przyrodniczo cenne w rozwoju turystyki*, Politechnika Białostocka, Białystok, s. 135–148.

co zostało stworzone siłami natury, funkcjonuje na świecie i we wszechświecie, a nie zostało wytworzone siłami człowieka.

Przyrodę podzielić można na ożywioną i nieożywioną. W skład tej drugiej grupy wchodzi wszelkie martwe, nieożywione elementy środowiska, które mają pośredni, bądź bezpośredni wpływ na funkcjonowanie organizmów żywych. Są to między innymi powietrze, woda, gleba, temperatura, wilgotność, klimat, opady, ciśnienie itp. Przyroda ożywiona to wszystkie organizmy żywe, zdolne do reprodukcji, czyli rośliny, zwierzęta, ale również mikroorganizmy jak: bakterie, wirusy, grzyby.

Przyroda pełni dla człowieka wiele bardzo ważnych funkcji.

Tabela 20. Funkcje przyrody w życiu człowieka

Funkcja przyrody	Opis realizacji funkcji przyrody w życiu człowieka
Odżywcza	Woda, warzywa, owoce, mięso dzikich zwierząt czy przyprawy stanowią główne składniki, dzięki którym ludzie się odżywiają. Pełnią one funkcję budulcową, energetyczną i regulacyjną w naszych organizmach.
Budulcowa	Odnosi się w szczególności do drzew (lasów), które dostarczają materiału budowlanego do budowy domów, mebli, zagrod i innych przedmiotów i obiektów służących człowiekowi i zwierzętom.
Energetyczna	Drewno, pozyskiwane głównie z lasów, stanowi dla człowieka materiał opały do pieców grzewczych czy gotowania posiłków. Kora, gałęzie, trociny stanowią również pożądany materiał opały przygotowywany w postaci peletu.
Lecznicza	Dzięki ziołom, krzewom, korze niektórych drzew, grzybom i roślinom można wyleczyć wiele dolegliwości i chorób człowieka oraz wzmocnić jego zdrowie. Lecznicze właściwości posiadają również borowiny, a także bogatsze w tlen powietrze w lasach lub wzbogacone w jod nad morzem w czasie sztormów.
Naukowa	Realizowana jest poprzez badania różnych gatunków zwierząt i roślin w celu ich identyfikacji. Na ich podstawie naukowcy oceniają gatunki zagrożone wyginięciem, a następnie, wspólnie z odpowiednimi instytucjami, ustalają obszary chronione, nadając im status parków narodowych, krajobrazowych, rezerwatów ścisłych itp., dbając w ten sposób o zachowanie bioróżnorodności.
Literacka	Opisy przyrody w literaturze stanowią m.in. formę monologu lirycznego, przedstawiającego np. uczucie tęsknoty autora za rodzimym krajem (np. w inwokacji Pana Tadeusza Adama Mickiewicza).
Turystyczna (rekreacyjno-wypoczynkowa)	Odpoczynek i rekreacja na łonie natury regenerują siły fizyczne i duchowe człowieka, m.in. poprzez wdychanie czystszej powietrza i zachwyt pięknem przyrody. Następuje wówczas odpoczynek organizmu człowieka, odprężenie, relaks i nabranie sił do dalszej pracy.
Wynalazczo-innowacyjna	Obserwacja życia zwierząt i roślin inspirowa człowieka do tworzenia wynalazków i projektowania wielu innowacyjnych rozwiązań. Dzięki temu powstają wynalazki i usprawnienia, takie jak: rzepy do zapinania ubrań i butów, śmigła samolotów, budynki energooszczędne, ergonomiczne pociągi szybkiego ruchu i wiele innych rozwiązań.

Źródło: Szczepanowski A.E., *Funkcje przyrody, obszarów przyrodniczo cennych i ich inspiracje dla turystyki oraz wynalazków i innowacji wspieranych bioniką*, [w:] Jalinik M., Bakier S. (red. nauk.), *Obszary przyrodniczo cenne w rozwoju turystyki*, Politechnika Białostocka, Białystok 2020, s. 138.

Pojęcia przyroda, środowisko są często stosowane zamiennie i znajdują się przede wszystkim w obszarze zainteresowania nauk przyrodniczych, zoologii oraz ekologii. Jednakże coraz częściej zajmują się nim również ekonomiści w zakresie chociażby ekonomiki środowiska, czy też gospodarowania jego zasobami.

Jednakże pojęcia te mogą być w różnorodny sposób interpretowane, w związku z czym ważne jest ich zdefiniowanie, ponieważ to będzie decydować o zakresie przedmiotowym, zakresie ochrony oraz zakresie regulacji z nim związanych.

8.1. Cele wsparcia

Pojęcie środowiska stanowi centrum prawa ochrony środowiska. Zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁵⁶ środowisko to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Ustawa ta w sposób kompleksowy podchodzi do regulacji związanych z ochroną środowiska, korzystania z jego zasobów, jak również warunków wprowadzania substancji lub energii do środowiska oraz kosztów związanych z użytkowaniem środowiska. Wskazuje obowiązki jakie względem środowiska nakładane są na organy administracji i instytucje ochrony środowiska oraz wskazała odpowiedzialność cywilną, karną i administracyjną związaną z ochroną środowiska.

Bardzo ważnym aspektem, na który zwrócono uwagę już w pierwszym artykule ustawy, jest to, że ustawa reguluje zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, ale z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju. Zrównoważony rozwój został zdefiniowany w art. 3 poz. 50 ustawy w następujący sposób: „to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.

W ustawie zdefiniowano również pojęcie ochrony środowiska, które jest podjęciem lub zaniechaniem działań mających na celu zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. W szczególności ochrona ta ma polegać na: racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie

¹⁵⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.

z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom oraz przywracaniu elementów przyrodniczych do właściwego stanu.

Nieco inną definicję środowiska można znaleźć w art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin¹⁵⁷, gdzie mianem środowiska określa się wodę, powietrze, glebę, dziko żyjące gatunki fauny i flory oraz wszelkie inne powiązania z żywymi organizmami.

Te dwie definicja zawarte w polskim prawie nie wykluczają się nawzajem, a wręcz się uzupełniają, gdyż ta pierwsza przedstawia pojęcie w sposób generalny i abstrakcyjny, druga zaś przykładowo wylicza poszczególne elementy przyrodnicze nie zamykając enumeratywnie listy elementów mogących wchodzić w skład środowiska¹⁵⁸.

Środowisko pełni niezmiernie ważną rolę z życia człowieka, jest mu po prostu do tego życia niezbędne, stąd też należy podejmować szereg inicjatyw mających na celu ochronę jego walorów tak, by możliwe było funkcjonowanie w symbiozie.

8.2. Słabości i wady obecnego systemu

Już od ponad pięćdziesięciu lat UE stara się realizować jednolitą politykę w zakresie ochrony środowiska. Jeszcze na początku lat 70. XX wieku na posiedzeniu Rady Europejskiej w Paryżu zwrócono uwagę na potrzebę ukształtowania wspólnej polityki, która dodatkowo wspomagałaby rozwój gospodarczy. Kilkanaście lat później w jednolitym akcie europejskim umieszczony został Tytuł „Środowisko”, który stał się pierwszą podstawą prawną opisującą ramy działania UE w tym zakresie. W 1993 r. w Maastricht środowisko stało się oficjalnym obszarem polityki UE, wprowadzono procedurę współdecyzji z zastosowaniem zasady, iż decyzje w Radzie Europejskiej podejmowane są większością kwalifikowaną. Ochrona środowiska została włączona we wszystkie sektorowe strategie polityczne UE, by w ten sposób promować zrównoważony rozwój. Stało się to w 1999 r. w traktacie z Amsterdamu¹⁵⁹. W traktacie z Lizbony w 2009 r. szczególnym celem oprócz zrównoważonego rozwoju stało się również przeciwdziałania zmianom klimatu.

¹⁵⁷ Dz. U. z 2019 r. z późn. zm. – uchylona w 2020 r.

¹⁵⁸ Rakoczy B. (2017), *Pojęcie środowiska w prawie polskim i prawie włoskim*, Studia Prawno-ustrojowe 37, Uniwersytet Warmiński-Mazurski 2017, s. 26.

¹⁵⁹ Ohliger T. (2017), *Polityka w dziedzinie środowiska: ogólne zasady i podstawowe ramy*, Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej, 11/2017.

Ogólne zasady i podstawowe ramy prawne w zakresie polityki ochrony środowiska określone są w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 202 z 7.6.2016)¹⁶⁰.

W artykule 11 traktatu wskazano, że przy ustalaniu i realizacji polityk i działań, w szczególności, by wspierać zrównoważony rozwój, muszą być brane pod uwagę wymogi środowiskowe. Tytuł XX traktatu zatytułowano „Środowisko” i tam w artykułach 191–193 wskazano, iż polityka UE dotycząca środowiska stawia przed sobą cztery cele:

- zachowanie, ochronę i poprawę jakości środowiska,
- ochronę zdrowia ludzkiego,
- ostrożne i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych,
- międzynarodową promocję środków mających rozwiązywać regionalne lub światowe problemy środowiskowe, a w szczególności prowadzące do zmian klimatu.

Podstawowe zasady, na których opiera się polityka UE w zakresie ochrony środowiska to ostrożność, działania zapobiegawcze i usuwanie zanieczyszczeń u źródła oraz zasada „zanieczyszczający płaci”. Polityka ochrony środowiska realizowana jest dzięki wieloletnim programom, które wpisują się w realizację horyzontalnej strategii, znalazła się ona w centrum zainteresowania działań UE, zaś Komisja Europejska uznała Europejski Zielony Ład za główne koło zamachowe wzrostu gospodarczego.

Zasady ostrożności polega na tym, że w momencie, kiedy jakieś działanie czy polityka budzą naukowe wątpliwości dotyczące negatywnego oddziaływania na ludzkie zdrowie czy środowisko można tę aktywność zastopować.

Realizacja drugiej zasady „zanieczyszczający płaci” określona została w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko¹⁶¹. Przepisy zawarte w dyrektywie mają zapobiegać lub w inny sposób zaradzić powstaniu szkód w środowisku naturalnym, gatunkach chronionych i siedliskach przyrody oraz zapobiegać lub zaradzać szkodom dotyczącym wód i gleby. Znaczy to, że przedsiębiorstwo odpowiedzialne za wyrządzenie szkody w środowisku ma ponieść za nie konsekwencje. Musi podjąć niezbędne środki zaradcze, zapobiegawcze i to ono pokrywa wszelkie koszty tych działań.

Prawo Unii Europejskiej dotyczące ochrony środowiska zapisane jest w kilkuset aktach prawnych poziomu dyrektyw, rozporządzeń i decyzji. Mimo tak ob-

¹⁶⁰ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C nr 202 z 7 czerwca 2016.

¹⁶¹ Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, Dz. Urz. UE L nr 143 z 30 kwietnia 2004.

szernego piśmiennictwa skuteczność tej polityki uzależniona jest od skuteczności wdrażania tych przepisów na szczeblach krajowych, regionalnych i lokalnych. Aby uniknąć poważnym różnicom w stopniu wdrażania przepisów wspólnotowych w 2001 r. wdrożono niewiążące minimalne normy kontroli środowiskowych, a następnie zobowiązano państwa członkowskie do wprowadzenia systemu sankcji karnych za zanieczyszczanie środowiska. W 1992 r. powstało międzynarodowe stowarzyszenie zrzeszające organy administracji państwowej odpowiedzialne za sprawy środowiska. Stowarzyszenie jest platformą wymiany doświadczeń i dobrych praktyk, ma za zadanie zapewnienie efektywnego stosowania regulacji prawnych w zakresie ochrony środowiska. Od 1990 r. działa Europejska Agencja Środowiskowa (EEA), która zajmuje się przygotowaniem i rozpowszechnianiem raportów dotyczących środowiska. W taki sposób UE stara się skutecznie wdrażać, egzekwować i monitorować przyjęte przez siebie rozwiązania.

Unia Europejska stawia sobie za cel bycie światowym liderem w dziedzinie ochrony środowiska, chce wyznaczać światowe trendy w tej dziedzinie licząc na to, że inni w imię ochrony planety i dobra wspólnego podążą jej śladem. *UE jest stroną wielu globalnych i regionalnych umów środowiskowych, pomagała m.in. w opracowaniu 17 globalnych celów zrównoważonego rozwoju i 169 celów powiązanych Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 przyjętej przez ONZ w 2015 r.*

Polska wchodząc do Unii Europejskiej przyjęła na siebie liczne zobowiązania w zakresie ochrony środowiska m.in. dotyczące zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, poprawy czystości rzek, budowy oczyszczalni ścieków, emisji hałasów, czy też zmniejszenia ilości wytwarzanych odpadów komunalnych.

Polska w 2019 roku przyjęła najważniejszy dokument strategiczny „Polityka ekologiczna państwa 2030”, który jest strategią rozwoju w obszarze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Jako cel główny realizacji strategii przyjęto rozwój potencjału środowiska na rzecz obywateli i przedsiębiorców. Za cele szczegółowe tej polityki uznano:

- I. Środowisko i zdrowie. Poprawa jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego.
 - II. Środowisko i gospodarka. Zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska.
 - III. Środowisko i klimat. Łagodzenia zmian klimatu i adaptacja do nich oraz zarządzanie ryzykiem klęsk żywiołowych,
- a za cele horyzontalne:
- Środowisko i edukacja – rozwijanie kompetencji (wiedzy, umiejętności i postaw) ekologicznych społeczeństwa,

- *Środowisko i administracja* – poprawę efektywności funkcjonowania instrumentów ochrony zdrowia¹⁶².

Mimo tego, że polityka Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska jest bardzo ambitna, pomimo powołania wielu organizacji, które mają wspierać realizację tej polityki, jej efekty zależą wprost od aplikacji przyjętych na szczeblu UE rozwiązań na obszar jej poszczególnych państw, które je wprowadzają z różnym zaangażowaniem i determinacją.

8.3. Dobre praktyki

Rozwój cywilizacji człowieka powoduje, że jego wpływ na środowisko naturalne jest coraz większy. Niestety w większości przypadków jest on negatywny. Aby ograniczyć ten negatywny wpływ wprowadza się pewne normy mające za zadanie ograniczyć negatywne skutki działania ludzkości na przyrodę.

Najdalej idącym rozwiązaniem na świecie w dziedzinie ochrony środowiska jest wprowadzony przez UE Europejski Zielony Ład. Unia Europejska postawiła przed swoimi członkami bardzo ambitny cel – zostanie pierwszym kontynentem na świecie neutralnym dla klimatu. A więc celem UE jest osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Realizowany w latach 2014–2020 Program Infrastruktura i Środowisko oraz jego następcą na lata 2021–2027 Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko mają za zadanie pomóc zrealizować ten cel, który został zapisany w Europejskim Zielonym Ładzie. Założenie Europejskiego Zielonego Ładu zostały przedstawione przez Komisję Europejską w grudniu 2019 r., rok później przywódcy europejscy popierają propozycję redukcji emisji zanieczyszczeń o co najmniej 55% do roku 2030. W czerwcu 2021 r. weszło w życie europejskie prawo o klimacie¹⁶³.

Głównymi elementami Zielonego Ładu są:

- dostarczenie czystej i bezpiecznej energii,
- wdrożenie gospodarki o obiegu zamkniętym,
- budynki o niższym zapotrzebowaniu na energię,
- przyspieszenie przejścia na zrównoważoną i inteligentną mobilność,
- ochrona i odbudowa ekosystemów i bioróżnorodności,
- przystosowanie się do zmian klimatu,

¹⁶² *Polityka ekologiczna państwa 2030* (2019), Ministerstwo Środowiska, Warszawa, s. 57.

¹⁶³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), Dz. Urz. UE L nr 114 z 12 kwietnia 2022.

- ochrona zdrowia¹⁶⁴.

Od początku, kiedy UE zajmuje się kwestią środowiska, realizowane są wieloletnie programy działań w zakresie środowiska (EAP). Dnia 6 kwietnia 2022 r. podjęta została decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady UE ustanawiająca ogólny unijny program działań w zakresie środowiska do 2030 roku (8 EAP – *Environmental Action Program*)¹⁶⁵. Celem 8 EAP jest przyspieszenie przejścia na neutralną dla klimatu, zasobooszczędną i regeneracyjną gospodarkę, dającą naszej planecie więcej niż sama bierze. Zdrowe ekosystemy są gwarantem dobrostanu i dobrobytu ludzi. Opierając się na założeniach ujętych w Europejskim Zielonym Ładzie, za cele 8 EAP przyjęto:

- redukcję emisji gazów cieplarnianych do 2030 roku i osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 roku,
- wzmocnienie zdolności przystosowawczych oraz zwiększenie odporności i zmniejszenie podatności na zmiany klimatu,
- wprowadzenie modelu wzrostu regeneracyjnego, w którym wzrost gospodarczy powinien być niezależny od wykorzystania zasobów i niszczenia środowiska, a w ostatecznym efekcie przejście na tory gospodarki o obiegu zamkniętym,
- zerowy poziom emisji zanieczyszczeń do środowiska,
- dążenie do ochrony, zachowania i odnowy różnorodności biologicznej oraz wzmocnienia kapitału naturalnego,
- obniżenie presji na środowisko i klimat w wyniku produkcji i konsumpcji¹⁶⁶.

Gazy cieplarniane to gazy, których działanie w atmosferze przypomina szkło w szklarni: gazy takie pochłaniają energię słoneczną i ciepło, które wypromieniuje z powierzchni Ziemi, zatrzymuje je w atmosferze i uniemożliwia ucieczkę w przestrzeń kosmiczną. Ten proces jest główną przyczyną efektu cieplarnianego, który utrzymuje temperaturę Ziemi wyższą niż byłaby w innym przypadku, umożliwiając życie na Ziemi. Wiele gazów cieplarnianych występuje naturalnie w atmosferze, ale działalność człowieka powoduje ogromne zwiększenie ich ilości, prowadzące do zabójczego w dłuższej perspektywie globalnego ocieplenia. Gazy cieplarniane to głównie dwutlenek węgla (CO₂), metan (CH₄) i podtlenek azotu (N₂O). Dwutlenek węgla stanowi ponad 90% całej emisji gazów cieplarnianych. Wyjątkiem jest rolnictwo, w którym dominującą rolę stanowi metan.

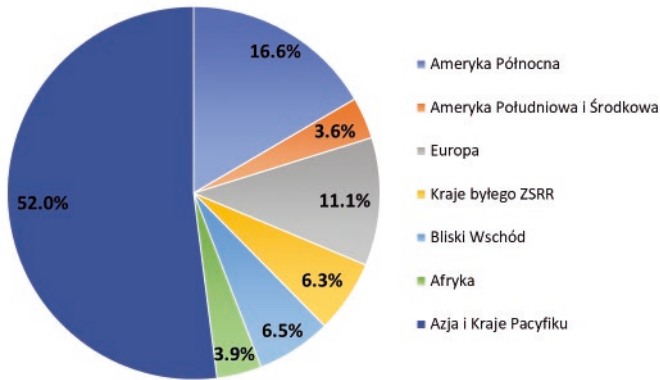
¹⁶⁴ Komisja Europejska (2021) Europejski Zielony Ład – realizacja naszych celów, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg,

¹⁶⁵ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/591z dnia 6 kwietnia 2022 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r., Dz. Urz. UE L: nr 114 z 12 kwietnia 2022 r.

¹⁶⁶ Por. art. 2 ust. 2 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/591 z dnia 6 kwietnia 2022 r.

W 2017 r. produkcja energii (spalanie paliw kopalnych) odpowiadała za 80,7% emisji gazów cieplarnianych, z czego transport za ok. 27%, rolnictwo – za 8,72%, procesy przemysłowe i wykorzystanie produktów – 7,82%, a gospodarka odpadami – 2,75%.

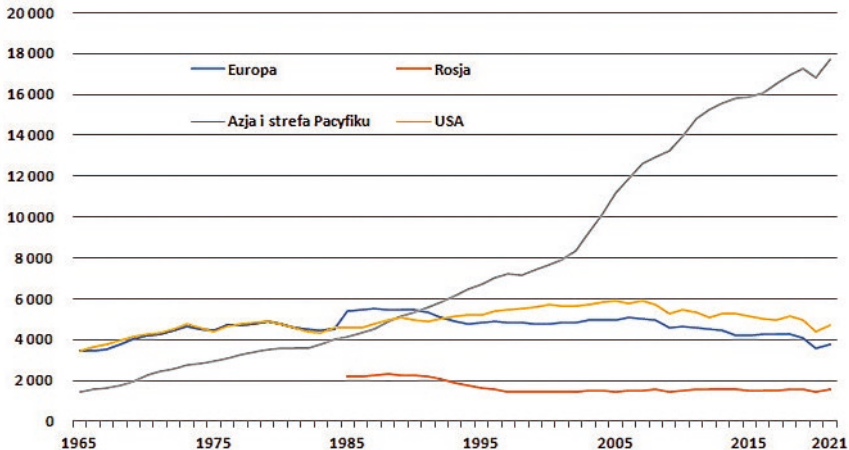
Rysunek 4. Udział poszczególnych obszarów w emisji CO₂ w 2020 r.



Źródło: bp *Statistical Review of World Energy 2021* (2021), 70th edition, London.

Największym emitentem gazów cieplarnianych są kraje Azji i Pacyfiku, z czego największym Chiny odpowiadające za jedną trzecią emitowanych do atmosfery gazów cieplarnianych. Europa emituje nieco ponad 11% światowych zanieczyszczeń, z czego kraje Unii Europejskiej około 9%.

Wykres 6. Emisja CO₂ w mln ton w latach 1965–2020



Źródło: dane bp *Statistical Review of World Energy 2021* (2021), op. cit.

Według danych prezentowanych na portalu Our World in Numbers w 2019 r. najczęściej gazów cieplarnianych emitują Chiny (ok. 26,4% całej emisji światowej), natomiast największymi trucicielami naszej planety, według kryterium rocznej emisji ekwiwalentu CO₂ na mieszkańca, są kraje arabskie wydobywające węglowodory – Katar (40,9 t/osobę), Bahrajn (36,4 t/osobę), Kuwejt (30,8 t/osobę) oraz Zjednoczone Emiraty Arabskie (26,4 t/osobę). Niewiele mniejsze zanieczyszczenia generują mieszkańcy Turkmenistanu (25,5 t/osobę) i Australii (23,1 t/osobę). W pierwszej dziesiątce takiego rankingu znajdują się jeszcze: Oman, Brunei, Arabia Saudyjska i Kanada. Na ich tle Polska (9,2 t/osobę) wypada całkiem nieźle. Średnie zanieczyszczenie świata gazami cieplarnianymi wyliczone zostało dla 2019 r. na poziomie 6,2 t/osobę.

Polityka Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska i zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych to bardzo szczytna idea, zasługująca na naśladowanie z punktu widzenia przyrody i jej przyszłości. Jednakże jak pokazują zaprezentowane powyżej dane udział UE w tworzeniu zanieczyszczeń jest stosunkowo niewielki. Wszelkie wysiłki i koszty ponoszone przez kraje europejskie nawet jeśli przyniosą efekt w postaci zmniejszenia zanieczyszczeń w Europie, to w skali globalnej niewiele znaczy. Prawdziwy efekt może zostać osiągnięty dopiero wtedy, gdy do zadania ochrony przyrody włączą się najwięksi truciele, jak Chiny (odpowiadające za około 30% światowych zanieczyszczeń), Stany Zjednoczone (ok. 14%), Indie (ok. 7%), czy Rosja (ok. 5%).

8.4. Rekomendacje

Biorąc pod uwagę opisane powyżej słabości stanu obecnego, a także zaobserwowane dobre praktyki, rekomendacje skupiają się na dwóch podstawowych obszarach. Sugerujemy więc ograniczenie wykorzystania sztucznych nawozów, czemu – oprócz działań promocyjnych – służyć ma zaostrenie wymagań stawianych beneficjentom pomocy publicznej dla rolnictwa. Równoległe niezbędne będzie wdrożenie nowoczesnych metod produkcji, które oferują podobną wydajność, jednocześnie minimalizując swój wpływ na środowisko naturalne. Równie istotne będzie wykorzystywanie technologii pozwalających na dokładniejsze monitorowanie procesu produkcji.

8.4.1. *Zmniejszenie wykorzystania nawozów sztucznych i środków ochrony roślin*

Poprzez zaostrenie warunków udzielania rolnikom pomocy ze środków publicznych i poprzez działania promocyjne należy dążyć do radykalnego

obniżenia zużycia w produkcji roślinnej nawozów sztucznych i środków ochrony roślin.

Nawozy sztuczne, a właściwie nawozy mineralne, to substancje wykorzystywane w uprawie roślin, mające za zadanie wzbogacić glebę w składniki pokarmowe, jak również poprawiają jej właściwości chemiczne i fizyczne. Aby rośliny miały możliwość wzrostu i rozwoju konieczne jest, by w glebie oprócz wody znajdowały się niezbędne i właściwe dla danej rośliny pierwiastki mineralne. Nawozy sztuczne to tak naprawdę związki chemiczne, dostarczające roślinom tego czego one dokładnie potrzebują.

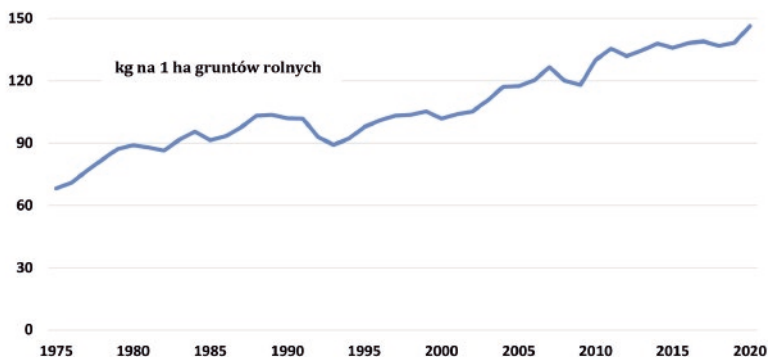
Zalety wzbogacania gleby w minerały bądź obornik znane były już w starożytności. Pierwsze doświadczenia ze stosowaniem sztucznych substancji zawdzięczać można niemieckiemu chemikowi i lekarzowi Johanowi R. Glauberowi, który w połowie siedemnastego wieku stosował siarczan sodu, czyli sól glauberską. Nawozy fosforowe jako pierwszy zaproponował i wprowadził do użycia w 1840 roku niemiecki chemik Justus von Liebig. Zastosował on naukowe podejście publikując wyniki swoich badań nad wzrostem roślin w wyniku użycia nawozu fosforowego (fosforan wapniowy), który uzyskał przez działanie kwasu siarkowego na zmielone kości. Jego badania wykazały, iż rośliny potrzebują określonych składników odżywczych.

Druga połowa dziewiętnastego i początek dwudziestego wieku to czas odkryć coraz to nowych nawozów i sposobów ich uzyskiwania. Pierwszy nawóz azotowy (siarczan amonowy) uzyskano jako efekt uboczny w koksowniach, producenci rolni sprowadzali z Ameryki Południowej guano i saletrę, które wykorzystywali jako nawozy. Rewolucją w rolnictwie było opracowanie przez Fritza Habera metody otrzymywania ciekłego amoniaku, którą udoskonalił z Carlem Boschem, co umożliwiło produkcję amoniaku na przemysłową skalę. Amoniak można z powodzeniem przekształcić w kwas azotowy, który jest głównym surowcem nawozów azotowych. Od tamtej pory nawozy sztuczne stały się nieodzownym narzędziem wspomagającym wydajność w rolnictwie.

Obecnie dostępne na rynku nawozy sztuczne dzieli się najczęściej na siedem grup:

- azotowe – najpowszechniej stosowane nawozy, w największym stopniu zwiększają masę plonów, jeden z głównych składników budulcowych roślin,
- fosforowe – ich regularne stosowanie gwarantuje rozwój korzeni i jest szczególnie przydatne w procesie związywania kwiatów i owoców,
- potasowe – wspomagają wzrost łodygi oraz obieg wody w roślinach, jak również kwitnienie i owocowanie,
- magnezowe – brak magnezu prowadzi do chlorozy liści,
- wapniowe – stosowany zwłaszcza do odkwaszania gleby i poprawy jej właściwości, wapń podnosi przyswajalność składników pokarmowych,

- mikronawozy – dostarczają roślinom mikroskładniki takie jak np.: miedź, żelazo, mangan, bor, cynk i inne,
- wieloskładnikowe, które oprócz co najmniej dwóch składników pokarmowych, mogą również zawierać mikroelementy.

Wykres 7. Zużycie nawozów sztucznych na świecie w latach 1976–2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie World Bank (2022), *Indicators – Fertilizer consumption*

Zużycie nawozów sztucznych na hektar powierzchni na przestrzeni lat 1975–2020 wzrosło więcej niż dwukrotnie. Wprawdzie były okresy czasu, jak na przykład na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku, czy pod koniec pierwszej dekady XXI wieku, kiedy zużycie w przeliczeniu na hektar malało, trend jest jednak zdecydowanie rosnący.

Tabela 21. Zużycie nawozów sztucznych w latach 1990–2018 w wybranych regionach świata

Regiony	1990	2000	2012	2015	2017	2018
	kg na hektar gruntów ornych					
Świat	102,0	101,8	131,9	135,8	138,9	136,8
Afryka Wschodnia i Południowa	19,7	19,5	18,2	19,3	23,6	23,2
Afryka Zachodnia i Środkowa	8,1	5,9	9,3	10,7	16,5	15,9
Kraje arabskie	70,6	82,3	51,6	55,7	58,9	59,1
Azja Wschodnia i Pacyfik	.	.	315,0	326,5	310,2	293,5
Unia Europejska	205,9	156,3	141,9	155,0	155,9	154,8
Ameryka Łacińska i Karaiby	63,0	96,1	141,8	139,6	167,4	171,2
Bliski Wschód i Afryka Północna	73,7	86,7	71,5	74,0	76,2	76,5
Ameryka północna	91,3	99,5	127,9	123,2	126,1	125,4
Azja południowa	70,7	100,9	152,8	164,4	165,3	170,1
Kraje Afryki Subsaharyjskiej	13,9	12,2	14,2	15,5	20,4	20,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie World Bank (2022), *Indicators – Fertilizer consumption*.

Najwięcej nawozów sztucznych w przeliczeniu na hektar zużywa się w krajach Azji Wschodniej i Pacyfiku. Regiony, które zużywające więcej niż średnia to jeszcze Ameryka Łacińska i Karaiby, Azja południowa oraz Unia Europejska.

W badanym okresie zużycie nawozów sztucznych na hektar wzrosło o prawie 35%. Najszybciej zużycie rosło w Ameryce Łacińskiej i Karaibach (wzrost o ponad 170%) oraz Azji południowej (wzrost o ponad 140%).

Tabela 22. Grunty rolne

Regiony	1990	2000	2012	2015	2017	2018
	mln ha					
Świat	594,0	664,1	708,6	727,4	734,6	728,4
Afryka Wschodnia i Południowa	28,0	30,5	45,6	48,0	52,6	54,5
Afryka Zachodnia i Środkowa	35,3	40,2	50,5	53,3	56,8	57,3
Kraje arabskie	22,3	18,4	25,8	26,4	28,0	28,9
Azja Wschodnia i Pacyfik	160,3	160,5	177,2	186,7	188,3	183,9
Unia Europejska	55,2	58,2	55,0	54,7	52,5	52,3
Ameryka Łacińska i Karaiby	46,9	48,3	52,9	54,6	57,6	57,3
Bliski Wschód i Afryka Północna	31,0	24,8	28,6	26,8	27,7	26,2
Ameryka Północna	87,2	76,7	75,2	72,7	67,0	68,8
Azja Południowa	131,8	133,4	131,5	132,9	132,3	130,9
Kraje Afryki Subsaharyjskiej	63,3	70,6	96,1	101,3	109,4	111,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie World Bank (2022), *Indicators – Agricultural land*, <https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.AGRI.ZS>

Powierzchnia gruntów przeznaczanych pod uprawę zbóż zwiększyła się na świecie z 594,0 mln hektarów w 1990 r. do 728,4 mln hektarów w 2018 r., jest to wzrost o ponad 22%. Największy przyrost powierzchni pól zaobserwowano w badanym okresie w Afryce oraz krajach arabskich, a największy spadek – w Ameryce Północnej.

Tabela 23. Udział gruntów rolnych w powierzchni łądów

Regiony	1990	2000	2012	2015	2017	2018
	Powierzchnia ogółem = 100					
Świat	38,8	37,3	36,9	36,7	37,0	36,9
Afryka Wschodnia i Południowa	43,6	42,5	43,6	43,9	44,0	44,1
Afryka Zachodnia i Środkowa	35,2	37,1	39,5	39,8	39,9	40,0
Kraje arabskie	31,5	36,3	36,5	36,6	36,6	36,6
Azja Wschodnia i Pacyfik	50,5	51,2	48,5	47,0	48,0	47,4
Unia Europejska	48,5	45,7	42,1	41,4	41,1	40,9
Ameryka Łacińska i Karaiby	33,6	33,7	34,9	35,1	35,6	35,6
Bliski Wschód i Afryka Północna	29,6	34,5	33,2	33,2	33,2	33,2

Regiony	1990	2000	2012	2015	2017	2018
	Powierzchnia ogółem = 100					
Ameryka Północna	26,9	26,2	25,4	25,5	25,6	25,6
Azja Południowa	56,9	57,0	56,6	56,7	56,8	56,7
Kraje Afryki Subsaharyjskiej	40,0	40,2	42,1	42,4	42,5	42,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie World Bank (2022), *Indicators – Land area*, <https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.FERT.ZS>

Udział gruntów rolnych w powierzchni gruntów na świecie zmniejszył się w badanym okresie o 5%. Największy spadek zaobserwowano w Unii Europejskiej (15,6%), Azji Wschodniej i krajach Pacyfiku (6,1%) oraz w Ameryce Północnej (4,9%).

Bardzo interesująco wyglądają dane dotyczące wielkości zbieranych plonów. W latach 1990–2018 plony z hektara zwiększyły się na świecie o ponad 40%. Największe wzrosty zaobserwowano w krajach Ameryki Łacińskiej i Karaibach (ponad dwukrotny wzrost plonów z hektara), Ameryki Północnej (wzrost ponad 80%), Azji południowej (wzrost ponad 74%) oraz krajach Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej (wzrost ponad 70%). Analizując wielkość plonów w stosunku do średniej światowej należy stwierdzić, że najbardziej efektywnie gospodaruje się w Ameryce Północnej, z jednego hektara zbiera się tam prawie o 90% wyższe plony niż średnia światowa, a nawet prawie o sześć razy więcej niż w krajach Afryki zachodniej i środkowej.

Tabela 24. Plony zbóż w latach 1990–2018

Regiony	1990	2000	2012	2015	2017	2018
	kg na 1 ha					
Świat	2.890,3	3.090,2	3.621,4	3920,3	4114,1	4070,7
Afryka Wschodnia i Południowa	1.357,1	1.459,7	1.664,0	1.658,2	1.728,8	1.622,9
Afryka Zachodnia i Środkowa	875,0	971,6	1.189,7	1.239,6	1.206,8	1.276,1
Kraje arabskie	1.577,8	1.766,2	2.032,5	2.057,4	1.869,7	2.011,5
Azja Wschodnia i Pacyfik	3.679,3	4.002,2	4.867,5	5.019,2	5.125,9	5.130,1
Unia Europejska	4.198,2	4.397,7	4.821,3	5.374,1	5.499,5	5.239,9
Ameryka Łacińska i Karaiby	2.091,4	2.851,9	3.972,6	4.349,4	4.685,9	4.373,7
Bliski Wschód i Afryka Północna	1.565,9	1.818,2	2.264,9	2.548,0	2.429,9	2.674,0
Ameryka Północna	4.231,8	5.130,9	5.423,2	6.679,1	7.809,8	7.644,1
Azja Południowa	1.926,1	2.375,6	3.060,9	3.011,2	3.278,3	3.364,1
Kraje Afryki Subsaharyjskiej	1.088,0	1.182,2	1.414,6	1.437,9	1.457,6	1.445,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie World Bank (2022), *Indicators – Cereal production*, <https://data.worldbank.org/indicator/AG.PRD.CREL.MT>

Podsumowując, wielkość gruntów pod uprawę w okresie 1990–2018 zwiększyła się o 22%, plon jaki rolnicy zbierają z hektara zwiększył się na świecie o 40%, udział gruntów rolnych w całości gruntów zmniejszył się o 5%. Podstawowym celem przemysłu rolnego jest wyżywienie ludności, której liczba w badanym okresie wzrosła o prawie 50%.

Liczba ludności najszybciej rośnie w krajach afrykańskich, w których liczba ludności wzrosła więcej niż dwukrotnie. W ostatnim dziesięcioleciu wyraźnie zmalała natomiast dynamika zmian ludności w Europie i Ameryce Północnej. Zwraca też uwagę malejąca liczba mieszkańców Rosji.

Tabela 25. Ludność w wybranych regionach świata w latach 1990–2021

Regiony	1990	2000	2012	2015	2018	2021
	mln					
Świat	5.259,8	6.092,2	7.062,7	7.320,9	7.575,7	7.809,5
Afryka	629,4	809,8	1.089,5	1.177,5	1.270,8	1.368,1
Ameryka Południowa i Środkowa	441,9	520,9	603,1	622,3	640,5	658,1
Ameryka Północna	277,4	312,9	348,7	356,5	364,0	370,2
Azja	3.145,8	3.673,8	4.229,7	4.365,3	4.495,1	4.607,0
w tym: Chiny	1.135,2	1.262,6	1.354,2	1.379,9	1.402,8	1.412,4
Indie	873,3	1.056,6	1.265,8	1.310,2	1.352,6	1.393,4
Australia i Oceania	22,6	25,6	30,2	31,5	33,1	34,2
Rosja	148,0	146,6	143,2	144,1	144,5	143,4
Europa – bez Rosji	594,7	602,5	618,5	623,7	627,8	628,5
w tym: UE	420,5	429,3	441,4	444,5	446,9	446,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie World Bank (2022), *Indicators – Population total*.

Zwiększenie obszarów przeznaczanych pod uprawę zbóż, które wynikało ze zwiększającej się populacji ludzi żyjących na ziemi skutkuje tym, że zgodnie z tym co mówi teoria renty gruntowej, której początki szacowane są na siedemnasty wiek, wraz ze wzrostem popytu na żywność uruchamiane są coraz to nowe zasoby ziemi, ale o coraz to gorszych walorach, możliwościach. Początkowo do wytwarzania żywności wykorzystywane są najlepsze i najłatwiej dostępne zasoby ziemi, jednakże wraz ze wzrostem potrzeb, włączane są do produkcji gorsze jakościowo, a więc wymagające więcej nakładów obszary. Stąd też może wynikać konieczność zwiększania ilości wykorzystywanych nawozów mineralnych.

Aby zapewnić żywność tak szybko rosnącej populacji na naszej planecie, przy ograniczonych możliwościach zwiększenia powierzchni, która jest możliwa pod uprawę, konieczne było zastosowanie środków wspomagających glebę do jeszcze większej wydajności. Może to uzasadniać tak dynamiczny wzrost ilości nawozów sztucznych stosowanych na świecie, chociaż oczywiście nie jest to jedyny możliwy sposób zwiększenia efektywności produkcji rolnej.

Zużycie nawozów sztucznych w Polsce. W Polsce, zgodnie z danymi Banku Światowego zużycie nawozów sztucznych na hektar gruntów ornych w 2020 r. było o około 30% wyższe niż średnia światowa i o 15% wyższe niż średnia dla Unii Europejskiej.

Tabela 26. Zużycie nawozów sztucznych w latach 1990–2020 w Polsce, UE i na świecie

Treść	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018	2019	2020
	kg na hektar gruntów ornych								
Polska	107,1	106,3	115,4	161,9	180,5	174,1	173,1	176,5	158,3
Świat	103,1	97,4	101,6	116,4	130,8	136,4	139,7	138,4	146,4
Unia Europejska	205,0	163,1	157,7	154,5	142,4	155,2	157,2	154,7	157,0
Strefa euro	247,6	209,7	197,5	179,2	157,1	170,7	168,1	164,3	169,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie World Bank (2022), *Indicators – Fertilizer consumption*.

Wpływ stosowania nawozów sztucznych na środowisko. Polepszające jakość gleb nawozy sztuczne zawierają substancje chemiczne przeznaczone dla rosnących na danym obszarze roślin. Rośliny wchłaniając zawarte w nawozach sztucznych elementy chemiczne mają możliwość wzrostu. Należy jednak pamiętać, iż ilość stosowanych substancji odżywczych powinna być dostosowana do określonych norm, gdyż rośliny wchłaniają maksymalną ilość substancji sztucznych, nie zaś tylko tyle ile potrzebują. Wraz z pochłanianiem dużych ilości środków chemicznych możliwe jest nie tylko działania na szkodę samych roślin, ale również mogą one być szkodliwe dla zdrowia i życia organizmów żywiących się nimi, w tym człowieka.

Nadmierne i niewłaściwe nawożenie wywiera również wpływ na inne obszary. Nawozy sztuczne mogą oddziaływać nie tylko na rośliny znajdujące się na terenie, na którym zostały użyte, ale również za pośrednictwem wody mogą dostawać się w inne miejsca, a już na pewno zanieczyszczają samą wodę. Niewykorzystane przez rośliny składniki dostarczone dla gleby zmieniają jej odczyn chemiczny, mogą powodować jej erozję, a wypłukiwane wraz z wodami opadowymi mogą zanieczyszczać rzeki, czy zbiorniki wodne. Stosując nawozy sztuczne należy stosować zasadę: „tak dużo jak to konieczne, tak mało jak to możliwe”. Ten rodzaj nawozów ma bezpośredni wpływ na środowisko. Ich stosowanie wpływa nie tylko na właściwości gleby, ale i skład wody. Zbyt duża ilość nawozów przyczynia się do wzrostu zasolenia podłoża i zawartości metali ciężkich. Korzystanie z nawozów sztucznych wymaga zachowania szczególnej ostrożności. Obowiązkowo należy przestrzegać odpowiednich dawek oraz terminów ich używania.

Pestycydy, czyli chemiczne środki ochrony roślin. Słowo pestycydy pochodzi z łaciny, z połączenia słów *pestis* (szkodnik) i *cedeo* (niszczyć) oznaczają wszelkie środki przeznaczone do zwalczania organizmów, które mogą być niebezpieczne dla

człowieka lub wytwarzanych przez niego produktów. W większości przypadków ich podstawowym zadaniem jest zwalczanie organizmów mogących niekorzystnie wpływać na rozwój roślin uprawianych przez człowieka. Pestycydy stosuje się w celu ochrony roślin i produktów roślinnych przed szkodliwymi organizmami oraz dla ulepszenia produkcji. Można je podzielić na:

- zoocydy – związki chemiczne działające trująco na zwierzęta,
- moloskocydy – środki stosowane do zwalczania mięczaków, ślimaków,
- fungicydy – środki grzybobójcze,
- herbicydy – środki przeciw szkodnikom roślinnym, chwastobójcze,
- atraktanty – środki o działaniu wabiącym, mogące wykorzystywać np. związki chemiczne, dźwięk, kształt lub ich kombinacje,
- repelenty – środki odstraszające,
- regulatory wzrostu roślin.

Branża środków ochrony roślin należy do najbardziej regulowanych przepisami prawa, które obejmują cały cykl od rejestracji środka, by dopuścić go do sprzedaży, aż po ustalenie dozwolonych ilości, jakie po danym środku pozostaną w żywności¹⁶⁷. Ma to swoje uzasadnienie w tym, iż zawarte w tego typu środkach chemicznych substancje aktywne wraz ze spożywanymi roślinami mogą dostawać się do organizmu człowieka, bądź hodowlanego zwierzęcia, a przez to mogą oddziaływać w toksyczny sposób. Często nawet niskie stężenia takich substancji oddziałujące na organizm w długim czasie mogą wywoływać niepożądane skutki zdrowotne.

Tabela 27 zawiera dane dotyczące przeciętnego zużycia środków ochrony roślin (w substancji aktywnej) na 1 hektar gruntów ornych i upraw trwałych w wybranych krajach. Największe zużycie zaobserwowano w Chinach, Korei Południowej oraz Niderlandach. Najmniej środków ochrony roślin w przeliczeniu na hektar stosuje się w Islandii, Indiach oraz Rumunii.

Tabela 27. Przeciętne zużycie środków ochrony roślin (w substancji aktywnej) na 1 ha gruntów ornych i upraw trwałych w wybranych krajach w latach 2010, 2013 i 2019

Kraj	2010	2013	2019	
	kg			2010 = 100
Austria	2,58	2,19	3,56	138,0
Brazylia	4,42	4,44	5,94	134,4
Chiny	14,44	14,80	13,07	90,5
Czechy	1,59	1,60	1,54	96,9

¹⁶⁷ NIK (2020b), *Informacja o wynikach kontroli: System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

Kraj	2010	2013	2019	
	kg			2010 = 100
Dania	1,61	1,64	1,09	67,7
Francja	3,21	3,45	4,46	138,9
Grecja	1,51	2,23	4,07	269,5
Hiszpania	2,27	3,16	3,66	161,2
Indie	0,24	0,27	0,36	150,0
Irlandia	2,50	2,65	5,97	238,8
Islandia	0,02	0,02	0,01	50,0
Kolumbia	14,50	15,82	7,08	48,8
Korea Południowa	11,91	10,93	10,59	88,9
Litwa	0,84	1,08	1,03	122,6
Niemcy	3,39	3,62	3,80	112,1
Polska	1,73	1,98	2,13	123,1
Portugalia	7,40	5,33	4,81	65,0
Szwecja	0,75	0,62	0,58	77,3
Turcja	1,59	1,66	2,22	139,6
Urugwaj	7,23	7,73	8,03	111,1
Węgry	2,25	1,69	1,74	77,3
Włochy	7,34	5,96	5,21	71,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Sprzedaż środków ochrony roślin w Polsce zwiększyła się w Polsce na przestrzeni lat 2010–2020 wzrosła o 18.236 ton, czyli wzrosła o ponad 35%. Najszybciej rosła sprzedaż środków grzybobójczych i zaprawy nasiennej, chwastobójczych oraz gryzoniobójczych.

Tabela 28. Sprzedaż środków ochrony roślin w Polsce w latach 2010–2020

Wyszczególnienie	Rok				
	2010	2015	2018	2019	2020
	tony				
OGÓŁEM	51.613	67.298	65.335	68.907	69.849
Owadobójcze	2.945	4.687	5.451	8.267	3.413
Grzybobójcze i zaprawy nasienne	12.867	18.268	19.744	17.858	22.710
Chwastobójcze	30.228	38.799	35.864	36.185	38.910
Regulatory wzrostu	3.014	4.293	3.406	4.737	2.954
Gryzoniobójcze	147	56	1	131	176
Pozostałe	2.412	1.195	870	1.729	1.686

Źródło: dane GUS.

Na przestrzeni analizowanego okresu sprzedaż środków ochrony roślin w Polsce zwiększyła się o ponad 35% natomiast powierzchnia zasiewów zwiększyła się jedynie o 3,6%. Może to świadczyć o tym, że są one w znacznie większej intensywności wykorzystywane do produkcji roślin w naszym kraju, a co za tym idzie mają większe znaczenie w zwiększaniu wielkości plonów, ale również w ich większa koncentracja w roślinach i otaczającym je środowisku może negatywnie wpływać na zdrowie zarówno żyjących w ich pobliżu oraz konsumujących je ludzi, jak i zwierzęta.

Nawozy sztuczne oraz pestycydy to dostarczanie roślinom sztucznie składniki mające podnieść plony, bądź chroniące rośliny. Oprócz swych niezaprzeczalnych zalet ich stosowanie ma również wady, a największą z nich jest negatywny wpływ na zdrowie człowieka. Polityka UE dążąca do zapewnienia swoim mieszkańcom zdrowej i smacznej żywności nie może przyglądać się z boku i nie ingerować w ilości wykorzystywanych sztucznych składników. Jednym z ambitnych planów polityki ochrony środowiska UE jest zmniejszenie strat składników pokarmowych o co najmniej 50% przy jednoczesnym zapewnieniu, iż nie doszło do pogorszenia żyzności gleby. Takie rozwiązania przewiduje polski Plan Strategiczny dla WPR na lata 2023–27. Wdrożenie tych zasad spowoduje konieczność zmniejszenia – do roku 2030 – wykorzystania nawozów o co najmniej 20%. Planuje się też zmniejszenie ogólnego stosowania pestycydów chemicznych o 50% oraz ograniczenie stosowania bardziej niebezpiecznych pestycydów o 50%¹⁶⁸.

8.4.2. Wspieranie małych gospodarstw związanych z chowem lub hodowlą zwierząt

Promocja i wsparcie gospodarstw hodowlanych powinno być kierowane – przy zachowaniu wymagań dotyczących powiązania wsparcia z wykazywaniem przez gospodarstwa rolne produkcji towarowej – w stronę przedsięwzięć inwestycyjnych w rolnictwie związanych z chowem lub hodowlą zwierząt w niewielkiej liczbie inwentarza.

W dokumencie „Program działań Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2015–2019” znalazło się następujące stwierdzenie: *Wprowadzić należy ścisły nadzór nad wielkoprzemysłową koncentracją produkcji zwierzęcej i ograniczyć jej dalszy rozwój. Fermy wielkopowierzchniowe stanowią poważne zagrożenie dla środowiska i tym samym zwiększają zagrożenie dla zdrowia ludności, a perspektywie powodują wzrost nakładów na leczenie zatruc pokarmowych i alergii*¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Plan strategiczny dla WPR (2022), s. 313 i 317.

¹⁶⁹ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2015), *Rolnictwo, produkcja żywności, rozwój obszarów*

Hodowla zwierząt, czyli koncentracja jednego gatunku na danym obszarze, wywołuje szereg negatywnych skutków dla otaczającej przyrody. Emitowane przez farmy zanieczyszczenia to rozpylane w powietrzu pyły pochodzące z odchodów, które używane są jako nawozy na pobliskich polach, jak również nieprzyjemne zapachy, pyły PM2.5 oraz zanieczyszczenia biologiczne (bakterie, grzyby, czy też alergeny). Do okolicznych wód spływają zmieszane ze ściółką (lub nie) odchody i mocz zwierzęcy, używane jako nawóz, albo przedostające się z przeciekających zbiorników. Farmy potrzebują również bardzo dużej ilości słodkiej wody.

Hodowle zwierząt oddziałują negatywnie nie tylko na najbliższe otoczenie. Według raportu FAO sektor hodowlany jest odpowiedzialny za 18% emisji gazów cieplarnianych mierzonych jako ekwiwalent CO₂. Sektor ten emituje około 37% metanu, który jest znacznie groźniejszy dla środowiska niż dwutlenek węgla, 65% podtlenku azotu i około 64% amoniaku¹⁷⁰.

W Polsce rolnictwo odpowiada za 0,3% zanieczyszczeń CO₂, 31% zanieczyszczeń metanem oraz prawie 74% emisji podtlenku azotu. Za zanieczyszczenie metanem odpowiadają głównie farmy zwierzęce, ponieważ gaz ten powstaje przede wszystkim w procesach fermentacji jelitowej oraz gospodarce odchodami.

Tabela 29. Emisja głównych gazów cieplarnianych w Polsce w 2019 r.

Wyszczególnienie	Dwutlenek węgla	Metan	Podtlenek azotu
		tys. t	
Ogółem	302.484,6	1.812,1	80,8
Energia łącznie	298.541,4	827,8	8,9
Procesy przemysłowe i stosowanie produktów	19.392,7	2,6	2,8
Rolnictwo, w tym:	1.122,7	556,3	59,4
Fermentacja jelitowa	–	508,0	–
Gospodarka odchodami	–	47,4	9,4
Gleby rolne	–	–	50,0
Spalanie resztek roślinnych	–	0,9	0,0
Wapnowanie	541,4	–	–
Stosowanie mocznika	411,4	–	–
Stosowanie innych nawozów	169,9	–	–
Użytkowanie gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwo	-17.036,4	1,0	6,6
Odpady	464,3	424,3	3,1

Źródło: *Ochrona środowiska 2021*, GUS, Warszawa 2021.

wiejskich – strategicznym zadaniem państwa. Program Działań Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2015–2019 (Projekt), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, s. 92.

¹⁷⁰ Steinfeld H., Gerber P., Wassenaar T., Castel V., Rosales M., de Haan C. (2006), *Livestock's long shadow. Environmental issues and options*, Food And Agriculture Organization of the United Nations, Rzym 2006, s. 21.

Szczególnie szkodliwa jest przemysłowa produkcja wołowiny i mleka. Produkcja 1 kg wołowiny odpowiada za emisję około 36,5 kg ekwiwalentu CO₂ do atmosfery oraz zużywa około 40 ton wody. Hodowle przemysłowe odpowiedzialne są za emisję przede wszystkim metanu i podtlenku azotu, które są odpowiednio 26 i 265 razy bardziej szkodliwe dla środowiska niż dwutlenek węgla. W tego typu produkcji używa się duże ilości antybiotyków, które mają dawać większy przyrost masy mięsnej, ale w konsekwencji przyczyniają się też do lekooporności, co powoduje, że w odpadach przemysłu mięsnego rozwijają się lekooporne szczepy bakterii i wirusów¹⁷¹.

Sektor hodowli zwierząt jest uznawany na świecie za główną przyczynę wymierania życia w morzach i oceanach. Wpływa on na wycinki i wypalanie lasów, pustynnienie eksploatowanych pastwisk, gdyż człowiek potrzebuje coraz więcej powierzchni na uprawę pasz, wypas i same hodowle. Monokulturowa produkcja pasz oraz monokulturowa hodowla negatywnie wpływają na bioróżnorodność, wskutek niszczenia ich naturalnych ekosystemów giną dzikie miejscowe zwierzęta i rośliny. Uciekające z hodowli napływowe zwierzęta, jak norki, lisy również mogą zagrozić naturalnemu ekosystemowi, gdyż stanowią konkurencję dla rodzimych drapieżników i zagrażają innym żyjącym tam zwierzętom.

Opisane wyżej zagrożenia płynące z hodowli zwierząt, zwłaszcza tej wielko-przemysłowej, skłoniły do wprowadzenia przepisów uznających tego typu fermy za mogące znacząco oddziaływać na środowisko. W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁷², za takie przedsięwzięcia uznano 53 rodzaje przedsięwzięć, w tym chów lub hodowlę:

- norek w liczbie nie mniejszej niż 105 dużych jednostek przeliczeniowych (DJP),
 - innych zwierząt w liczbie nie mniejszej niż 210 DJP,
- zaś za przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko – 108 innych przedsięwzięć, w tym między innymi:
- chów lub hodowlę norek w liczbie nie mniejszej niż 20 DJP i mniejszej niż 105 DJP;
 - chów lub hodowlę zwierząt innych niż norki w liczbie od 40 do 209 DJP;
 - chów lub hodowlę obcych rodzimej faunie zwierząt innych niż zwierzęta gospodarskie,
 - chów lub hodowlę ryb w stawach typu:
 - a) karpiego, przy produkcji ryb większej niż 4 t z 1 ha powierzchni użytkowej stawu,

¹⁷¹ Pomianek T. (2022), *op. cit.*, s. A10.

¹⁷² Dz. U. poz. 1839.

b) pstrągowego, przy produkcji ryb większej niż 1 t przy poborze 1 l wody na sekundę w miejscu ujęcia wody;

– chów lub hodowlę ryb na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej.

Za liczbę DJP przyjmuje się maksymalną możliwą obsadę zwierząt. Współczynniki przeliczeniowe sztuk zwierząt na DJP są określone w załączniku do rozporządzenia.

Tabela 30. Współczynniki przeliczeniowe sztuk zwierząt na duże jednostki przeliczeniowe (DJP)

Rodzaj zwierząt	Współczynnik przeliczania sztuk rzeczywistych na DJP	Rodzaj zwierząt	Współczynnik przeliczania sztuk rzeczywistych na DJP
Ogierzy	1,2	Jarłaki tryczki	0,08
Klaczce, wałachy	1,2	Jarłaki maciory	0,1
Żrebaki powyżej 2 lat	1,0	Jelenie	0,29
Żrebaki powyżej 1 roku	0,8	Daniele	0,29
Żrebaki od 1/2 do 1 roku	0,5	Lisy, jenoty	0,025
Żrebięta do 1/2 roku	0,3	Norki, tchórze	0,0025
Buhaje	1,4	Nutrie	0,007
Krowy	1,0	Szynszyle	0,001
Jałówki cielne	1,0	Kury, kaczkę	0,004
Jałówki powyżej 1 roku	0,8	Gęsi	0,008
Jałówki od 1/2 do 1 roku	0,3	Indyki	0,024
Cielęta do 1/2 roku	0,15	Strusie	0,2
Knury	0,4	Gołębie	0,002
Maciory	0,35	Buhaje Basiora	0,9
Warchlaki 2–4-miesięczne	0,07	Basiory	0,8
Prosięta do 2 miesięcy	0,02	Lamy	0,7
Tuczniki	0,14	Psy	0,05
Bekony	0,2	Króliki	0,007
Tryki powyżej 1 i 1/2 roku	0,12	Kozy	0,15
Matki powyżej 1 i 1/2 roku	0,1	Perlice	0,003
Jagnięta do 3 i 1/2 miesiąca	0,05	Przepiórki	0,0003

Źródło: załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r.

Dla zwierząt nieuwzględnionych w powyższej tabeli – z wyłączeniem ryb – przyjmuje się przelicznik 1 za 500 kg łącznej masy. System wsparcia gospodarstw związanych z chowem lub hodowlą zwierząt powinien obejmować tylko te, które nie przekraczają norm wskazanych w tym akcie prawnym. Należy jednak zwrócić uwagę na zabiegi stosowane przez dużych farmerów, którzy formalnie dzielą swoje wielkie фермы na mniejsze podmioty.

8.4.3. Inwestycje w rolnictwo precyzyjne i technologie cyfrowe w rolnictwie

Konieczne jest stworzenie systemu wsparcia wdrażania nowoczesnych technologii w rolnictwie. System ten powinien obejmować:

- wsparcie inwestycji prowadzonych w gospodarstwach rolnych we celu wdrożenia nowoczesnych metod produkcji rolnej,
- programy szkoleniowe i promocyjne,
- zwiększenie udziału rolnictwa w wydatkach instytucji państwowych finansujących badania naukowe i badawczo-rozwojowe.

Rolnictwo jak każdy inny sektor gospodarki na przestrzeni wieków swojego funkcjonowania korzystał z owoców rozwoju i zmieniał się postępując za procesem mechanizacji oraz badań naukowych. Rozwój nauki w rolnictwie przyczyniał się do coraz lepszego poznania potrzeb i możliwości produkowanych roślin i zwierząt oraz umiejętności postępowania z glebą, stanowiącą niezbędny składnik wytwarzania produkcji roślinnej. W rolnictwie zaczęto wykorzystywać najnowsze osiągnięcia naukowe, wprowadzano rozwiązania cyfrowe i informatyczne.

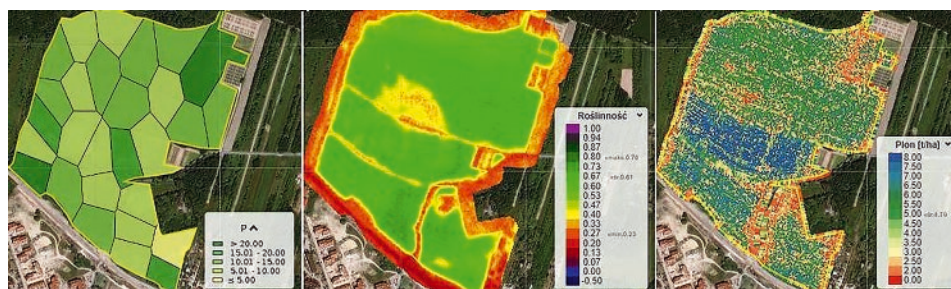
Jednym z nowatorskich rozwiązań stosowanych w rolnictwie jest rolnictwo precyzyjne. Można je zdefiniować jako ten rodzaj rolnictwa, gdzie wprowadza się technologie informatyczne w celu określenia odpowiedniej wielkości dawek nakładów (nawozów, środków ochrony roślin) do zmiennych warunków, jakich wymagają uprawiane rośliny oraz dostosowujące zmienne warunki środowiskowe do potrzeb osobniczych hodowanych zwierząt.

W przypadku uprawy roślin podstawowym założeniem funkcjonowania rolnictwa precyzyjnego jest fakt, iż dane pole uprawne to nie jest jednorodna powierzchnia wymagająca dokładnie takich samych nakładów. Poszczególne części pola mogą się od siebie zasadniczo różnić, a dodatkowo zarówno skład gleby, jak i zasobność w składniki odżywcze może się zmieniać w czasie. Rolnictwo precyzyjne daje odpowiedź jakich rodzajów i ilości nawozów oraz środków ochrony roślin użyć na konkretnym obszarze pola, by przyniosło to najlepsze efekty. Aby było to możliwe konieczne jest stworzenie dokładnej mapy pola. W tym celu niezbędne jest wykorzystanie technologii GPS, ale nie „zwykłego GPS” wykorzystywanego np. w nawigacjach samochodowych – w przypadku rolnictwa precyzyjnego niezbędna jest o wiele większa dokładność, najlepiej jeśli pozycja określana jest z dokładnością do centymetra. System GPS potrzebny jest również do precyzyjnej lokalizacji maszyn rolniczych na polu.

Precyzyjna mapa pola wykonana dzięki zdjęciom satelitarnym, bądź systemowi GPS to początek, następnym krokiem jest podział pola na części, z których pobierane są próbki gruntu w celu określenia zasobności gleby w składniki odżywcze. Im więcej próbek będzie pobranych tym bardziej dokładna mapa. Dane

przestrzenne łączy się z danymi jakości gleby i na tej podstawie określa się jakiego rodzaju rośliny mogą być uprawiane, jakich i ile nakładów będą potrzebować. Takie rozwiązanie pozwala na dostosowanie ilości nakładów do konkretnego wycinka pola. Oczywiście by to mogło zadziałać konieczne są odpowiednie maszyny, kompatybilne z systemem komputerowym dawkujące w odpowiednich miejscach nakłady.

Rysunek 5. Mapy ukazujące przestrzenne zróżnicowanie w obrębie jednego pola uprawnego



Źródło: Rolnictwo precyzyjne – czym jest i dlaczego jest tak ważne? (2021).

Kolejnym ważnym etapem jest monitorowanie i kontrolowanie warunków na polu. Można to robić za pomocą systemu GPS lub specjalnych dronów. Monitorowanie może polegać na identyfikacji chorób roślin, występowania szkodników i chwastów, mierzenie temperatury, wilgotności, czy też wielkości opadów, nasłonecznienia, wiatru, wysuszenia ziemi.

Przy zbiorze konieczne jest użycie specjalistycznego sprzętu, które nie tylko będzie mierzył wielkość osiąganego na poszczególnych częściach plonu, ale również umożliwi zbieranie innych danych, jak np. zawartość wody, składników chemicznych.

Sz szczególnie przydatne są mapy zmienności plonów, które umożliwiają wskazanie obszarów, na które należy zwrócić szczególną uwagę. Takie mapy pozwalają ocenić efekty podjętych wcześniej decyzji, dają możliwość skalkulowania pobranych przez rośliny składników odżywczych, a dzięki temu wiadomo jakich nawozów użyć w przyszłości. Dobre programy wspomagające rolników dają możliwość śledzenia zmian jakości gleby i plonów w czasie rzeczywistym, umożliwiają również śledzenie zmieniających się warunków środowiskowych oraz pogodowych.

Wykorzystanie zdobyczy techniki w uprawie roślin wymaga zaawansowanego sprzętu. Na podstawie sporządzonych map, przy użyciu specjalistycznego oprogramowania maszyny rolnicze z dużą dokładnością używają odpowiedniej dla danej części pola ilości nasion, nawozów czy środków ochrony roślin. Pozwala to nie tylko na optymalizację kosztów, ale również chroni środowisko, ponieważ do

gleby dostarczane są dokładnie takie dawki jakie są w stanie spożytkować rosnące tam rośliny.

W przypadku hodowli również wykorzystuje się nowoczesne technologie, dzięki nim rolnicy otrzymują informacje o reakcji zwierząt na określone warunki. Posiadając takie informacje (jak np. preferencje żywieniowe, warunki mikroklimatyczne) możliwe jest dostosowanie ich do wymagań zwierząt.

Rolnictwo precyzyjne wykorzystuje rozwój nowoczesnych technologii do swoich potrzeb. Wydaje się, że jest to przyszłość rolnictwa, gdyż pozwala na zwiększenie wydajności, a jednocześnie nie zanieczyszcza tak środowiska, jak rolnictwo tradycyjne. Uważa się, że w Polsce są perspektywy do wdrożenia tego typu rozwiązań na szeroką skalę, jednakże preferowane do wdrożenia systemy bardziej będą możliwe do zastosowania w dużych gospodarstwach rolnych z uwagi przede wszystkim na ich spory koszt, wynikający z zakupu specjalistycznego sprzętu, aparatury i systemów nawigacyjnych. Zakup takiego wyposażenia (bez sprzętu rolniczego) to jednorazowy wydatek rzędu minimum kilkudziesięciu tysięcy złotych.

Aby rolnictwo precyzyjne możliwe było do zastosowania w mniejszych gospodarstwach rolnych konieczny jest cały system finansowego wsparcia, które umożliwi zakup tak drogiego sprzętu i oprogramowania, oczywiście nie należy zapomnieć również o systemie wsparcia szkoleniowego, gdyż bez umiejętności obsługi nawet najlepszy sprzęt i oprogramowanie na niewiele się zdadzą. Szczególnie system wsparcia powinien preferować mniejsze gospodarstwa rolnicze, których nie stać na zakup drogiego sprzętu.

8.4.4. Lepsze wykorzystanie dostępnych gruntów rolnych i koncentracja produkcji rolnej

Działania zmierzających do poprawy struktury agrarnej i zwiększenia efektywności produkcji rolnej, powinny zostać skoncentrowane i zintensyfikowane na tych obszarach Polski, które charakteryzują się obecnie największym rozdrobnieniem gruntów rolnych.

Konieczne jest również:

- ograniczenie urbanizacji terenów wiejskich,
- ograniczenie odrolniania użytków rolnych – zwłaszcza na rzecz innych funkcji gospodarczych, takich jak budownictwo mieszkaniowe oraz małe i średnie inwestycje gospodarcze.

Od ostatniej dekady XX wieku obserwuje się w Europie nasilony proces koncentracji produkcji rolnej, polegającej na tym, iż ziemia uprawiana jest przez coraz mniejszą liczbę rolników, rośnie liczba dużych, przekraczających 100 hektarów

gospodarstw rolnych. W niektórych krajach liczba największych gospodarstw wzrosła prawie pięciokrotnie. Małe gospodarstwa rolne przegrywają walkę konkurencyjną z przedsiębiorstwami rolnymi, które nie traktują ziemi jako środka do produkcji żywności i wspierania lokalnych społeczności, ale jak inwestycję – towar, na którym należy jak najwięcej zarobić.

Tabela 31. Średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwach rolnych

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

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).

Proces koncentracji wynika nie tylko z faktu występowania korzyści skali w produkcji rolniczej, ale również z błędnej polityki dopłat bezpośrednich realizowanych w ramach wspólnej polityki rolnej – 80% dopłat trafia do 20% największych gospodarstw¹⁷³. Powstawanie dużych gospodarstw rolnych i koncentracja produkcji, tworzenie monokultur w negatywny sposób wpływa na środowisko, kondycję ziemi oraz dobrostan zwierząt.

W Polsce w okresie od 2010 do 2019 roku średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwach rolnych wzrosła nieznacznie, bo zaledwie o 7%.

¹⁷³ *Atlas rolny 2019* (2019), Fundacja Instytut na Rzecz Ekorozwoju oraz Fundacja im. Heinricha Bölla, Warszawa, s. 22–24.

Największy wzrost średniego gospodarstwa rolnego odnotowano w województwie śląskim (ponad 17%) oraz podkarpackim (prawie 10%), we wszystkich województwach średnia wielkość gospodarstw rosła. Dane prezentowane w powyższej tabeli pokazują również dysproporcje w wielkości średniego gospodarstwa rolnego w podziale na poszczególne województwa. Średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym jest największa w województwie zachodniopomorskim i jest o osiem razy większa niż w małopolskim, gdzie ta powierzchnia jest najmniejsza.

Tabela 32. Liczba gospodarstw rolnych według grup obszarowych użytków rolnych

Grupy obszarowe użytków rolnych	2010		2020	
	Ogółem	w tym gospodarstwa indywidualne	Ogółem	w tym gospodarstwa indywidualne
	tys.			
Ogółem	1.509	1.505	1.317	1.310
Do 1 ha	25	25	26	25
Powyżej 1 ha	1.484	1.480	1.292	1.285
1–2 ha	301	301	245	245
2–3	213	213	179	179
3–5	276	276	237	236
5–7	175	175	146	146
7–10	171	171	143	142
10–15	152	151	131	131
15–20	72	72	65	65
20–30	61	61	62	61
30–50	36	36	44	44
50–100	17	17	26	25
100 ha i więcej	10	8	13	11

Źródło: *Powszechny spis rolny 2020. Raport z wyników*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2021, s. 56.

W Polsce również można zaobserwować proces koncentracji produkcji rolnej. Ogólna liczba gospodarstw rolnych zmalała w naszym kraju o prawie 13%. W największym stopniu proces ten dotyczył gospodarstw małych od 1 do 20 ha. Bardzo niewiele wzrosła liczba gospodarstw najmniejszych, poniżej jednego hektara, natomiast największe wzrosty dotyczyły gospodarstw największych przekraczających 50 hektarów. Największe wzrosty liczby gospodarstw rolnych, których powierzchnia wynosiła ponad 100 hektarów zaobserwowano w badanym okresie w województwach wielkopolskim i zachodniopomorskim, gdzie ich liczba się podwoiła. Tam też jest tego typu gospodarstw najwięcej, gdyż po około dwa tysiące. Możemy również zaobserwować koncentrację hodowli zwierząt gospodarskich.

Około 53% bydła i świń hodowanych jest w trzech polskich województwach: mazowieckim (odpowiednio: 18,2% i 21,2%), wielkopolskim (odpowiednio: 17,6% i 13,0%) oraz podkarpackim (odpowiednio 16,8% i 19,1%). Prawie 28% owiec hodowanych jest w województwie małopolskim, zaś nieco ponad 41% drobiu kurzego w wielkopolskim (22,0%) i mazowieckim (19,2%). Dane te udowadniają jak nierównomierne jest rozmieszczenie hodowli na terenie całej Polski.

Polski Związek Hodowców Zwierząt Futerkowych podaje, iż w Polsce funkcjonuje około 1200 ferm zwierząt futerkowych, do których zalicza się lisy, norki, jenoty oraz szynszyle. Największe skupisko ferm norek w naszym kraju to okręg kaliski, gdzie zlokalizowanych jest 96 gospodarstw hodujących około 1,5 mln sztuk tych zwierząt.

Tabela 33. Zwierzęta gospodarskie według regionów i województw w czerwcu 2021 r.

Województwo	Bydło	Świnie	Owce	Drób kurzy
	tys. sztuk			
Polska	6.400,9	11.033,3	289,1	164.369,0
Dolnośląskie	100,8	161,4	11,8	5.434,3
Kujawsko-pomorskie	509,7	1.039,1	9,4	9.052,7
Lubelskie	377,2	432,5	18,8	7.351,9
Lubuskie	85,7	76,0	7,3	3.246,9
Łódzkie	471,8	1.011,1	15,0	15.620,0
Małopolskie	172,4	117,1	80,2	4.186,4
Mazowieckie	1.165,5	1.270,6	9,4	31.479,6
Opolskie	133,9	310,2	2,5	4.895,5
Podkarpackie	76,4	113,7	15,0	4.000,7
Podlaskie	1.075,5	359,3	25,3	12.029,8
Pomorskie	227,6	788,4	18,9	5.008,8
Śląskie	129,8	182,8	14,8	7.810,4
Świętokrzyskie	150,0	171,1	7,0	4.505,9
Warmińsko-mazurskie	484,7	581,9	15,4	4.370,0
Wielkopolskie	1.127,9	4.209,7	27,0	36.225,2
Zachodniopomorskie	111,9	208,2	11,4	9.151,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Zwierzęta gospodarskie w 2021 roku*, GUS, Warszawa 2022.

W lipcu 2020 roku Zarząd Krajowej Rady Izb Rolniczych skierował do polskich władz wnioski o zaostreżenie przepisów dotyczących możliwości przekształcenia i wykorzystania ziemi rolnej klas I–III, które położone są poza granicami miast na cele rolnicze. Ograniczenia miałyby również dotyczyć, choć w mniejszym stopniu, ziemi klasy IV. Podstawowym celem takiego działania miałyby być zapobieżenie powstawania wśród kompleksów upraw rolnych budynków mieszkalnych, czy też infrastruktury przemysłowej. Według Rocznika Statystycznego

Rolnictwa przez ostatnie 12 lat powierzchnia użytków rolnych zmniejszyła się o około 178 tys. hektarów.

8.4.5. Wprowadzenie pojęcia „zielonej infrastruktury”

Obszary, które w tradycyjnym rolnictwie uznawane są jako „nieużytki”, powinny być – jako „zielona infrastruktura” – uznane jako tereny tej produkcji sprzyjające, a w pewnych przypadkach nawet niezbędne. Wymaga to objęcia takich obszarów niezbędną ochroną.

Współczesne krajobrazy rolnicze kształtowane są przez wielkoobszarowe uprawy dominujące nad innymi krajobrazami. Wykorzystują one do maksimum dostępną powierzchnię. Zmierzają do zmniejszenia różnorodności funkcjonujących obok siebie struktur środowiskowych. Krajobrazy rolne przeważają nad innymi, co zaburza obieg materii i energii w przyrodzie.

Encyklopedia PWN definiuje nieużytek rolny jako obszar niezagospodarowany, trwale lub czasowo nieużytkowany rolniczo. Za nieużytki rolne uznaje się: bagna, wydmy, lotne piaski, jary, skały, tereny zdewastowane. Występują tam gleby marginalne, o niskiej produktywności, co jest powodem ich wyłączenia z użytkowania rolniczego.

W rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków grunty rolne dzieli się na:

- 1) użytki rolne, do których zalicza się:
 - a) grunty orne,
 - b) łąki trwałe,
 - c) pastwiska trwałe,
 - d) sady,
 - e) grunty rolne zabudowane,
 - f) grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych,
 - g) grunty pod stawami;
 - h) grunty pod rowami;
- 2) nieużytki.

Rozporządzenie to do nieużytków zalicza grunty rolne nienadające się bez znacznych nakładów do działalności wytwórczej w rolnictwie, w szczególności:

- bagna (błota, topieliska, trzęsawiska, moczary, rojsty);
- piaski (piaski ruchome, piaski nadbrzeżne, wydmy);
- naturalne utwory fizjograficzne, takie jak: urwiska, strome stoki,
- uskoki, skały, rumowiska, zapadliska, nisze osuwiskowe, piargi;
- grunty pokryte wodami, które nie nadają się do produkcji rybnej (sadzawki, wodopoje, doły potorfowe);

- wydzielone części terenu zamkniętego przeznaczone do szkolenia wojsk, w szczególności strzelnice, czołgowiska, rejonu upadku pocisków, pasy ćwiczeń taktycznych, pola robocze poligonu wojskowego oraz placu ćwiczeń.

Tego typu tereny nazywane są często w tradycyjnej nomenklaturze rolniczej „nieproduktywnymi elementami otoczenia”, ponieważ nie jest na nich prowadzona gospodarka rolna.

Słowa „nieużytek” oraz „nieproduktywne elementy otoczenia” mają znaczenie negatywne. Kojarzą się z czymś niepotrzebnym, zbędnym. Rolnicy starają się wyeliminować je ze swoich gospodarstw, ponieważ nie jest na nich prowadzona żadna produkcja rolna, a więc są one dla nich bezużyteczne. Im większa powierzchnia nieużytków tym, w powszechnym mniemaniu większe marnotrawstwo, niższa produktywność danego gospodarstwa. Podaż ziemi jest wysoce nieelastyczna, jej zasoby są ograniczone i bardzo cenne, ludzie starają się wykorzystywać każdą połączoną ziemi w jak najlepszy sposób, a na nieużytkach nie ma możliwości prowadzenia działalności, w związku z czym postrzegane są one jako coś niepożądanego, miejsca będące wylęgarnią szkodliwych dla upraw chwastów, owadów, insektów czy szkodników. Tymczasem nieużytki, miedze, obszary zalesień pomiędzy polami pełnią bardzo ważną funkcję w ekosystemie. Nie tylko pozytywnie oddziałują na całość środowiska naturalnego, ale również przynoszą korzyści uprawom, które znajdują się w ich pobliżu. Odgrywają one również bardzo ważną rolę dla środowiska naturalnego, dla miejscowego ekosystemu – roślin i zwierząt dziko żyjących. Te pozostawione naturze, bez większej ingerencji człowieka obszary są miejscem, w którym rosną miejscowe rośliny, gdzie mogą chronić się owady i zwierzęta.

Biorąc pod uwagę jak zróżnicowane środowiska i tereny są określane mianem nieużytków należy z całą pewnością stwierdzić, iż są to tereny bardzo różnorodne pod względem biologicznym. Jako tereny, w które nie ingeruje człowiek, są miejscem, gdzie kształtują się specyficzna równowaga biologiczna pomiędzy rosnącymi dziko roślinami, a mieszkającymi i korzystającymi z ich dobrodziejstw owadami i zwierzętami. Nieużytki hamują proces stepowienia, zwłaszcza te na których rosną drzewa oraz te wypełnione wodą. Nieużytki w znacznie większym stopniu zatrzymują wodę w glebie nie dopuszczając do jej szybkiego spływu powierzchniowego. Obszary rolne w okresie od zbiorów do zasiewu (czyli najczęściej od jesieni do wiosny) są terenami odkrytymi, znacznie szybciej tracącymi składniki odżywcze. Śródpolne zadrzewienia również przyczyniają się do zmniejszenia szybkości odpływu wody, zmniejszają ryzyko pojawiania się przymrozków, mają również duże znaczenie jeśli chodzi o hamowanie siły wiatru, a dzięki temu spowalnia się proces ubożenia, erozji gleb.

Docenienie roli jaka nieużytki rolne pełnią dla środowiska znalazło swoje odzwierciedlenie w przepisach art. 42 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie

przyrody¹⁷⁴, gdzie takie tereny jak: naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzecza, wychodnie skalne, skarpy, kamieńce, siedliska przyrodnicze oraz stanowiska rzadkich lub chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, ich ostoje oraz miejsca rozmnażania lub miejsca sezonowego przebywania zostały zdefiniowane jako użytki ekologiczne, czyli obszary zasługujące na ochronę pozostałości ekosystemów mających znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej.

Pomimo takiej definicji wielu rolników nadal kwestionuje wartość tego typu obszarów, stąd też konieczność zmiany nomenklatury pojęciowej o pejoratywnym znaczeniu, na podkreślające znaczenie tych elementów krajobrazu jako „kapitał zasobów naturalnych”.

Obiektywnie należy jednak stwierdzić, iż sytuacja w omawianej kwestii zmierza w Polsce w dobrym kierunku. Jak pokazują dane GUS na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat powierzchnia użytków rolnych w Polsce wzrosła o 0,8 mln hektarów. Powierzchnia terenów leśnych oraz zadrzewionych i zakrzewionych wzrosła o 0,4 mln hektarów i wyniosła 9,5 mln ha, natomiast powierzchnia użytków ekologicznych zwiększyła się w tym okresie czterokrotnie z 9 tys. ha do 40 tys. ha.

¹⁷⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 916.

9. RYNKI ROLNE

Nie ulega wątpliwości, że ekonomiczne znaczenie rolnictwa mierzone jako jego udział w PKB spada – zarówno globalnie, jak i w Polsce. Właściwość tę należy uznać za naturalną konsekwencję rozwoju gospodarczego. Pomimo zmniejszającego się wraz z rozwojem gospodarczym udziału w tworzeniu PKB, rolnictwo nadal pełni i będzie pełniło w gospodarce rolę szczególną jaką jest dostarczanie produktów zaspokajających podstawowe potrzeby ludności, tj. żywności¹⁷⁵.

9.1. Cele wsparcia

Wraz ze wzrostem poziomu rozwoju gospodarczego i towarzyszącym mu zmniejszaniem się udziału rolnictwa w tworzeniu PKB, rośnie znaczenie jego prospołecznych, kulturowych i środowiskowych funkcji¹⁷⁶ (por. rysunek 6). Aby możliwa była ich skuteczna realizacja, niezbędne jest efektywne wykorzystywanie posiadanych zasobów. Kluczem do osiągnięcia tego zamierzenia jest zbudowanie efektywnych rynków produktów rolnych, zarówno na szczeblu krajowym i międzynarodowym, jak również na poziomie lokalnym i regionalnym.

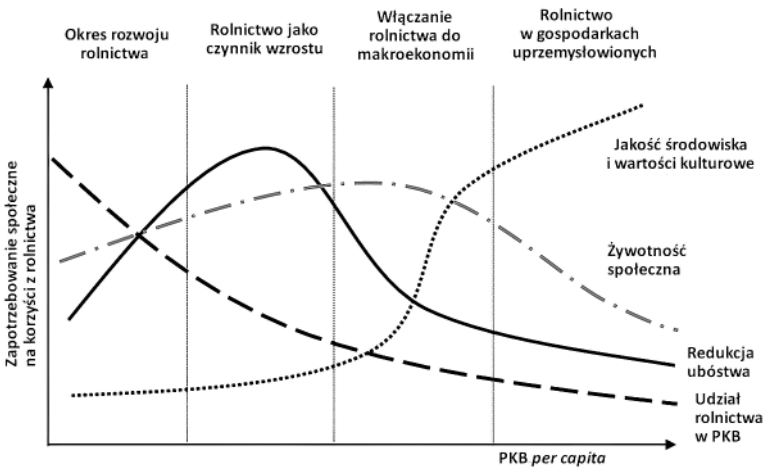
Gospodarstwa rolne i producenci żywności, niezależnie od strategicznego dla społeczeństwa charakteru prowadzonej przez nie produkcji, podlegają rynkowym prawom konkurencji. W konsekwencji, podmioty małe, o słabej sile przetargowej, bez przewag kontraktowych, często nie są w stanie skutecznie współzawodniczyć z podmiotami dużymi, mogącymi zapewnić duże, jednolite partie produktu do przetwórstwa i sieci handlowych. Taki stan rzeczy prowadzi do zaprzestania produkcji rolniczej przez małych producentów i konsolidacji ziemi. Celem nadrzędnym proponowanych działań w zakresie rynków rolnych jest także zorganizowanie rynku rolnego i rynku żywności, by możliwe było stworzenie alterna-

¹⁷⁵ Wilkin J., (2009), *Uwarunkowania rozwoju polskiego rolnictwa w kontekście europejskim i globalnym. Implikacje teoretyczne i praktyczne*, (w:) VIII Kongres Ekonomistów Polskich. Tom III. Polityka gospodarcza a rozwój kraju (red. U. Płowiec), wyd. PTE, Warszawa, str. 307–325.

¹⁷⁶ Zawojska A. (2013), *The economic and social justifications for public spending to agriculture: theoretical insights and empirical observations*, Acta Scientiarum Polonorum seria Oeconomia, vol. 12 issue 4, str. 133–143.

tywnych możliwości prowadzenia działalności i skutecznej sprzedaży produktów dla małych gospodarstw, których rola nie ogranicza się do zapewnienia dochodu rodzinom rolniczym, ale dotyczy również kwestii społecznych, kulturowych i środowiskowych. Należy przy tym zaznaczyć, że działania te nie mają w żaden sposób prowadzić do ograniczenia działania mechanizmu rynkowego, ale co najwyżej złagodzić skutki jego powszechnie znanych niedoskonałości¹⁷⁷, w tym m.in. niedoskonała konkurencja czy asymetria informacji.

Rysunek 6. Zapotrzebowanie społeczne na korzyści z rolnictwa w różnych stadiach rozwoju gospodarczego



Źródło: Zawojcka A. (2013), s. 133–143.

Proponowane działania mają także prowadzić do zwiększenia przejrzystości rynków rolnych i łagodzenia efektów zwiększenia efektywności wykorzystania zgromadzonych na obszarach wiejskich zasobów pracy i ziemi, przy jednoczesnym zapewnieniu dochodowości rodzin rolniczych. W tym zakresie, kluczowe jest zastosowanie mechanizmów, które w sposób nie zniekształcający rynku będą wspierały zbyt produktów rolnych i spożywczych wysokiej jakości produkowanych na małą skalę.

Celem wsparcia jest również skrócenie łańcuchów dostaw od rolnika do konsumenta. Ograniczenie wpływu ogniwa dystrybucyjnego przy jednoczesnym podwyższeniu stopnia przetworzenia produktów pozwoli na ustabilizowanie osiągniętych cen i zwiększenie marż.

¹⁷⁷ Stiglitz J.E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa, s. 90–103.

9.2. Słabości i wady obecnego systemu

Jedną z podstawowych cech charakteryzujących produkcję rolniczą jest jej charakter przestrzenny – związana jest ona nierozzerwalnie z nieprzenośnym czynnikiem produkcji, jakim jest ziemia. Zasoby ziemi – zarówno ich powierzchnia, jak i jakość – decydują o potencjale produkcyjnym gospodarstw¹⁷⁸. W Polsce gospodarstwa rolne o powierzchni do 5 ha dysponują 11,5% zasobów ziemi rolniczej utrzymanej w dobrej kulturze rolnej. Jednocześnie w gospodarstwach tych prawie 3,2% gruntów w dobrej kulturze rolnej stanowią grunty ugorowane – cechuje je więc znacznie wyższy odsetek gruntów ugorowanych, niż w pozostałych grupach obszarowych gospodarstw rolnych (średnia dla kraju wynosi 1,2%)¹⁷⁹. Oznacza to, że i tak niski potencjał produkcyjny posiadanej ziemi jest wykorzystywany mniej efektywnie, niż w przypadku gospodarstw dużych. Powierzchnia gruntów ugorowanych nie jest jednak tożsama z powierzchnią gruntów odłogowanych – te drugie są klasyfikowane jako „pozostałe grunty”, których odsetek w gospodarstwach do 5 hektarów wynosi 9,2% wobec 4,5% w ogóle gospodarstw rolnych w Polsce. Można więc przypuszczać, że również powierzchnia gruntów odłogowanych w gospodarstwach małych jest znacznie wyższa, niż w gospodarstwach o powierzchni powyżej pięciu hektarów. Jedną z najczęściej wskazywanych poza przyrodniczych przyczyn odłogowania gruntów jest brak opłacalności produkcji rolnej¹⁸⁰. Brak skutecznego systemu zachęt stymulującego poprawę dochodowości produkcji rolnej prawdopodobnie będzie skutkował dalszym wzrostem odsetka gruntów odłogowanych i ugorowanych.

W przeciwieństwie do skoncentrowanej przede wszystkim w miastach konsumpcji, produkcja żywności, w szczególności produkcja rolna, jest rozproszona¹⁸¹. To powoduje, że rolnicy i lokalni przetwórcy żywności nie mają możliwości samodzielnego funkcjonowania na rynkach międzynarodowych, a na rynkach krajowych możliwości skutecznego współzawodnictwa są bardzo ograniczone¹⁸².

¹⁷⁸ Ziętara W. (1997), *Zdolność konkurencyjna polskiego rolnictwa w stosunku do krajów Unii Europejskiej*, Postępy Nauk Rolniczych, nr 2, s. 65–76.

¹⁷⁹ GUS (2021). *Rocznik statystyczny rolnictwa 2021*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, s. 72.

¹⁸⁰ Jaros S., Woch F. (2010), *Analiza przyczyn odłogowania gruntów rolnych w województwie świętokrzyskim na przykładzie gminy Kije*, Studia i Raporty IUNG-PIB zeszyt 24, s. 9–24.

¹⁸¹ Spychalski G. (2006), *Agricultural policy challenges in the globalisation period*, Electronic Journal of Polish Agricultural Universities (EJPAU), vol. 9, issue 1, <http://www.ejpau.media.pl/volume9/issue/art-27.html>

¹⁸² Nosecka B. (2011), *Specyfika rolnictwa w badaniach konkurencyjności*, [w:] Nosecka B., Pawlak K., Poczta W., (2011), *Wybrane aspekty konkurencyjności rolnictwa*, raport nr 7 w ramach programu wieloletniego *Konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej 2011–2014*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB, Warszawa, s. 21–24.

Odpowiednia infrastruktura dla rynku rolnego i żywnościowego oraz skuteczne zarządzanie procesami dystrybucji stanowią zatem jeden z podstawowych elementów kształtujących jakość surowców rolnych i produktów finalnych¹⁸³.

Miejscami postrzeganymi przez konsumentów jako miejsca nabycia produktów rolnych są między innymi targowiska¹⁸⁴. Jak wskazują dane zawarte w Banku Danych Lokalnych GUS, w latach 2017–2021 w Polsce utrzymywała się spadkowa tendencja liczby targowisk – liczba tych obiektów w skali kraju zmniejszyła się w tym okresie z 2173 do 2116. W skali kraju, jak wskazują dane GUS, w co trzeciej gminie nie ma żadnego targowiska, co utrudnia tak pożądane skracanie łańcuchów dostaw. Tymczasem lokalne targowiska są postrzegane przez konsumentów jako miejsca, w których można taniej nabyć produkt wysokiej jakości i uzyskać fachową obsługę. Z drugiej jednak strony targowiska są negatywnie oceniane pod względem infrastruktury im towarzyszącej czy estetyki miejsca¹⁸⁵. Czynniki te nie sprzyjają tzw. skracaniu łańcuchów dostaw, nie stymulują również lokalnego zbytu produktów z gospodarstw rolnych. W konsekwencji, producenci żywności są zmuszeni szukać innych sposobów sprzedaży produktów, bądź do zakończenia produkcji rolnej.

Problemem rolników – w szczególności tych dysponujących niewielką siłą ekonomiczną gospodarstwa, jest zmienność cen. Rolnicy pozostają najsłabszym ogniwem rynku żywnościowego, co przejawia się w zazwyczaj wolniejszym tempie wzrostu cen surowców rolniczych niż cen produktów żywnościowych¹⁸⁶, oraz większej zmienności tych cen. Zwiększanie stopnia przetworzenia produktu umożliwia osiągnięcie bardziej stabilnych dochodów, utrwalenie relacji z nabywcami i wyższe dochody. Obecnie rolnicy mogą prowadzić tzw. rolniczy handel detaliczny – handel detaliczny w rozumieniu art. 3 ust. 7 rozporządzenia nr 178/2002, polegający na produkcji żywności zawierającej co najmniej jeden składnik pochodzący w całości z własnej uprawy, hodowli lub chowu podmiotu działającego na rynku spożywczym oraz zbywaniu takiej żywności konsumentowi finalnemu lub do zakładów prowadzących handel detaliczny z przeznaczeniem dla konsumenta finalnego. Skala tej działalności jest jednak wciąż niewielka – na dzień 26 lipca

¹⁸³ Krajewski K. (2002), *Rynek rolny a rynek żywnościowy – struktura, uczestnicy, zasady funkcjonowania* [w:] Krajewski K., Borkowski B. (red.), *Organizacja, regulacje i informacja na rynku rolnym Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa, s. 7–12.

¹⁸⁴ Cyrek P., Grzybek M., Makarski S. (2016), *Kreowanie jakości handlowej produktów żywnościowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów. W zawartej w tej pracy analizie sposobu oceny przez konsumentów różnych rodzajów placówek handlowych zaopatrujących w żywność uwzględniono również sklepy specjalistyczne, hipermarkety, supermarkety, małe sklepy samoobsługowe, małe sklepy „po sąsiedzku” i sklepy dyskontowe.

¹⁸⁵ Tamże, s. 55.

¹⁸⁶ Seremak-Bulge J., Rembeza J. (2010), *Zmiany cen i relacji cenowych na podstawowych rynkach żywnościowych*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 1, s. 112–125.

2021 r. w skali kraju zarejestrowanych było 11,7 tys. podmiotów prowadzących rolniczy handel detaliczny¹⁸⁷.

Zwiększanie przejrzystości rynku rolnego dotyczy również pochodzenia surowców użytych do wytworzenia danych produktów żywnościowych. Z dniem 1 stycznia 2017 roku nowelizacja ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych¹⁸⁸, wprowadziła możliwość stosowania oznakowania „Produkt polski” na produktach spożywczych. Wprowadzone przepisy umożliwiają stosowanie znaku „Produkt polski” na produktach, w których użycie importowanych składników (np. przypraw, bakalii) nie przekracza 25% masy tych produktów, pod warunkiem, że składniki takie nie są wytwarzane w kraju¹⁸⁹. Takie rozwiązanie tylko częściowo dostarcza informacji nt. pochodzenia surowców użytych do produkcji danego produktu spożywczego.

Rozważając zagadnienie obrotu produktami żywnościowymi, należy również podkreślić rolę znakowania produktów spożywczych dodatkowymi nieobowiązkowymi znakami i certyfikatami pochodzenia lub jakości. Należy zwrócić uwagę, iż w Polsce dostępne są oznaczenia, które potwierdzają pochodzenie produktu czy spełnianie wymogów określonych przez podmiot certyfikujący i udzielający zgody na wykorzystanie danego znaku. Spośród kilkudziesięciu znaków, można wymienić np. znaki Poznaj Dobrą Żywność, Jakość Tradycja czy unijny znak Gwarantowana Tradycyjna Specjalność. Problemem jest jednak wciąż niska rozpoznawalność tych znaków wśród konsumentów. Wskazuje na to badanie przeprowadzone w 2018 r. na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Wyniki uzyskane na podstawie odpowiedzi 1000 ankietowanych wskazały, że znajomość spontaniczna oznaczeń produktów spożywczych jest niska i nie przekracza 3% ankietowanych. Również znajomość wspomaganą znaków jest niska i na ogół nie przekracza 40%¹⁹⁰. To wciąż mało, szczególnie przy uwzględnieniu, że decyzje zakupowe dotyczące żywności podejmuje codziennie niemalże każdy konsument.

Ważnym problemem, szczególnie dotkliwym dla podmiotów na rynkach rolnych jest również przejrzystość transakcji i samych rynków rolnych. Ograniczona informacja rynkowa dla wielu producentów w istotnym stopniu wpływa na podejmowane decyzje gospodarcze i powoduje mniej skuteczne zarządzanie gospo-

¹⁸⁷ Pokora-Kalinowska M. (2021), *Rolniczy handel detaliczny nadzieją polskiego rolnika?*, Farmer.pl

¹⁸⁸ Ustawa z dnia 4 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. poz. 2007).

¹⁸⁹ Art. 7b ust. 2 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2002 r. poz. 1688).

¹⁹⁰ Biostat (2018), *Badanie znajomości i postrzegania znaku Poznaj Dobrą Żywność. Raport końcowy* (2018), Biostat sp. z o.o.

darstwem rolnym¹⁹¹. Niezbędne jest więc zwiększenie dostępności do informacji rynkowej dla małych producentów oraz promowanie korzystania z tych narzędzi.

Konieczność zwiększania przejrzystości rynku rolnego podkreśliła Komisja Europejska¹⁹², która w 2019 r. przyjęła kolejne mechanizmy dotyczące publikowania danych dotyczących danych rynkowych dotyczących produktów rolnych. Należy jednak zwrócić uwagę, że istniejące systemy informacji rynkowej są w ograniczonym stopniu stosowane przez producentów rolnych. Zatem niezbędne jest zwiększenie świadomości istnienia tych serwisów wśród rolników, co pozwoli im podejmować decyzje na podstawie szerszego wachlarza informacji. Informacje te muszą uwzględniać również dane z rynków międzynarodowych.

Problemem polskiego sektora rolno-spożywczego jest wciąż mały stopień trwałych powiązań rolników z przetwórcami żywności i jej finalnymi dystrybutorami. Zgodnie z art. 157 rozporządzenia 1308/2013, państwa członkowskie mogą, na wniosek organizacji, uznawać organizacje międzybranżowe z konkretnych sektorów. Organizacje te spełnić muszą następujące wymogi:

- składają się z przedstawicieli obszarów działalności gospodarczej związanej z produkcją oraz z co najmniej jednym z następujących etapów łańcucha dostaw: przetwórstwem lub handlem, w tym dystrybucją, produktami jednego lub większej liczby sektorów;
- powstały z inicjatywy wszystkich lub niektórych tworzących je organizacji lub zrzeszeń;
- dążą do określonego celu uwzględniającego interesy ich członków oraz konsumentów, który może obejmować np. poprawę znajomości oraz przejrzystości produkcji i rynku, w tym poprzez publikację zagregowanych danych statystycznych na temat kosztów produkcji, pomoc w lepszej koordynacji wprowadzenia produktów do obrotu, w szczególności poprzez badania rynku i analizy rynkowe.

Organizacje międzybranżowe mają zatem na celu zarządzanie łańcuchem, ale nie angażują się w produkcję, przetwarzanie lub handel produktami rolno-spożywczymi, służąc jako platforma dialogu, propagująca najlepsze praktyki i przejrzystość rynku¹⁹³. Według danych Komisji Europejskiej z sierpnia 2022 roku, w UE funkcjonują 133 uznane organizacje międzybranżowe, których cele zostały

¹⁹¹ Shicong F. (2021), *The advantages and disadvantages of agricultural economic management information*, Journal of Physics: Conference Series, 1744.

¹⁹² European Commission (2019), *Market transparency in the EU's food supply chain. Commission Staff working document accompanying the document Commission Implementing Regulation amending Implementing Regulation (EU) 2017/1185 laying down rules for the application of Regulations (EU) No 1307/2013 and (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council as regards notifications to the Commission of information and documents* {C(2019) 6908 final}.

¹⁹³ Komisja Europejska (2016), *Organizacje producentów i organizacje międzybranżowe*.

określone w art. 157 rozporządzenia 1308/2013¹⁹⁴. Organizacje te działają w zaledwie 10 krajach członkowskich UE. Blisko połowa tych organizacji to organizacje z Francji (65 organizacji). Ponadto działają one w Hiszpanii (26 organizacji), Grecji (7 organizacji), Włoszech (5 organizacji), Holandii (9 organizacji), Węgrzech (7 organizacji), Portugalii (5 organizacji), Belgii (2 organizacje), Rumunii (6 organizacji) i Niemczech (1 organizacja). W Polsce nie powstała jak dotąd żadna uznana organizacja międzybranżowa¹⁹⁵.

Ponadto, w 2018 r. uchwalona została ustawa z dnia 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników¹⁹⁶. Przepisy te wprowadziły nową formę prawną, mającą na celu współpracę różnych ogniw łańcucha żywnościowego. Zgodnie z art. 2 tejże ustawy, spółdzielnia rolników jest dobrowolnym zrzeszeniem osób fizycznych lub prawnych prowadzących gospodarstwo rolne lub prowadzących działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej, oraz osób prowadzących działalność w zakresie przechowywania, magazynowania, sortowania, pakowania lub przetwarzania produktów rolnych lub grup tych produktów. W konsekwencji, w porządku prawnym funkcjonują spółdzielnie (np. grupy producentów rolnych, które powstały przed wejściem w życie nowych przepisów) oraz spółdzielnie rolników, które uzyskały preferencje podatkowe np. w zakresie podatku dochodowego. Preferencje tych nie mają spółdzielnie powołane na podstawie ustawy Prawo spółdzielcze. Ustawodawca nie przewidział również możliwości przekształcenia spółdzielni działającej na podstawie ustawy Prawo spółdzielcze w spółdzielnię rolników nawet w sytuacji, gdy spełnia ona warunki ustawowe stawiane spółdzielniom rolników. Założycielami takiej spółdzielni rolników mogą być wyłącznie rolnicy, co nie czyni spółdzielni rolników podmiotem szczególnie zachęcającym przetwórców czy dystrybutorów do integracji. Ponadto, fakt iż w radzie nadzorczej spółdzielni rolników mają zasiadać wyłącznie rolnicy, nie stwarza dla podmiotów przetwórczych i dystrybucyjnych zachęty, by tworzyć takie spółdzielnie rolników. W ten sposób spółdzielnie rolników nie przyczynią się do integracji poszczególnych ogniw łańcucha żywnościowego.

W ostatnich latach następuje również rozwój innowacyjnych technologii skierowanych do sektora rolno-spożywczego. Nie bez wpływu jest tu ogrom globalnych wyzwań, przed jakimi stoi rolnictwo i sektor rolno-spożywczy. Podmioty, które rozwijają i dostarczają takie rozwiązania mają szansę stać się odpowiedzią na takie globalne wyzwania, jak:

¹⁹⁴ 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.

¹⁹⁵ European Commission (2022b), *List of recognised IBOs*.

¹⁹⁶ Dz. U. poz. 2073.

- wzrost zapotrzebowania na żywność, w związku ze zwiększaniem się liczby ludności na świecie;
- ograniczanie strat żywności;
- dążenie do osiągnięcia celów zdefiniowanych w przyjętej przez ONZ Agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju;
- poprawa funkcjonowania łańcucha żywnościowego, w tym skracanie łańcucha dostaw i zbliżenie producenta żywności do konsumenta;
- wdrażanie koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym, w tym przede wszystkim zwiększenie stopnia zagospodarowania odpadów z przemysłu spożywczego, zastępowanie tworzyw sztucznych materiałami biodegradowalnymi itd.;
- poprawa wydajności produkcji żywności;
- rozwój innowacyjnych produktów spożywczych, odpowiadających na zapotrzebowanie na produkty wysokiej jakości, o wysokich walorach odżywczych;
- poprawa gospodarowania zasobami w rolnictwie.

Potrzebę adaptowania nowoczesnych technologii w rolnictwie akcentuje między innymi Światowa Organizacja ds. Wyżywienia i Rolnictwa ONZ (FAO – Food and Agriculture Organization). FAO zwraca uwagę na wiele wyzwań stojących przed globalnym systemem żywnościowym. Te wyzwania wynikają przede wszystkim z rosnącej liczby ludności na świecie i zwiększającego się w związku z tym zapotrzebowania na żywność. FAO zwraca również uwagę na rosnące problemy związane z dostępnością zasobów takich, jak woda pitna czy grunty rolnicze. Według szacunków FAO, mimo iż produkcja żywności jest wystarczająca, by wyżywić ludność świata, wciąż około 821 mln ludności boryka się z problemem głodu. Nowe technologie mogą być ważnym krokiem dla stworzenia bardziej efektywnego, zrównoważonego, transparentnego łańcucha żywnościowego¹⁹⁷. Dotyczy to nie tylko procesów produkcyjnych, ale również fazy dystrybucji. Tymczasem poziom inwestycji kapitału prywatnego w innowacyjne technologie w branży spożywczej jest wciąż niski. Inwestorów prywatnych nie zachęcają do inwestycji np. stopy zwrotu, znacznie niższe niż te oferowane np. przez branżę IT czy med-tech. Zapowiedzi utworzenia KOWR Ventures – funduszu typu *corporate equity* dla branży spożywczej – nigdy nie przeszły do fazy realizacji.

¹⁹⁷ Trendov N., Varas S., Zeng M. (2019). *Digital technologies in agriculture and in rural areas. Briefing paper*, Food And Agriculture Organization of the United Nations, Rome.

9.3. Dobre praktyki

Przykłady dobrych praktyk na rynkach rolnych najlepiej obserwować na poziomie lokalnym – podejmowane tam inicjatywy bazują na działaniach gospodarstw a nie legislacyjnych regulacjach rynku. Jest to o tyle istotne, że współpraca gospodarstw ze sobą jest kluczowym czynnikiem zwiększającym ich możliwości rynkowe.

Drugi rodzaj opisywanych dobrych praktyk jest oparty o wykorzystanie technologii informatycznych w celu skrócenia drogi pomiędzy producentami i konsumentami – te rozwiązania skutecznie funkcjonują zarówno lokalnie jak i nawet globalnie.

9.3.1. *Crowdfarming.com*

Crowdfarming.com¹⁹⁸ to międzynarodowy portal łączący lokalnych rolników i producentów produktów żywnościowych z konsumentami. Umożliwia zamawianie i sprzedaż produktów żywnościowych z pominięciem dystrybutorów. Takie podejście pozwala z jednej strony – na pominięcie marż dystrybutorów, zaś ze strony rolnika – uzyskanie wyższej ceny za oferowany produkt, a z uwagi na zamówienie produktu z wyprzedzeniem – również zapewnienie zbytu. Obecnie portal pozwala na zamawianie produktów z 6 krajów europejskich: Hiszpanii, Niemiec, Francji, Bułgarii, Republiki Czeskiej i Włoch.

9.3.2. *Sklepy z produktami od lokalnych rolników*

Sklepy z produktami od lokalnych rolników, popularne np. w Austrii (np. Geiger Abhof, Prentl Hof Laden, Bauerrnladen Helene) są kolejnym sposobem skrócenia łańcuchów dostaw. Zlokalizowane zarówno w miastach, jak i na wsiach, są sposobem na wyeliminowanie łańcucha dystrybutorów czy zmniejszenie presji na marże ze strony dużych sieci handlowych.

9.3.3. *Village to Your Home*

Village to Your Home to sieć łącząca rolników i konsumentów na Litwie. Sieć zapoczątkowana została w 2014 roku (dla litewskich producentów żywności był to rok szczególnie dotkliwy ze względu na wprowadzenie rosyjskiego embarga na produkty żywnościowe z UE – litewscy producenci żywności byli uzależnieni od zbytu na rynku rosyjskim w stopniu zdecydowanie wyższym, niż producenci polscy) jako projekt finansowany ze środków publicznych. Projekt integrował

¹⁹⁸ Crowdfarming (2022), *We are a solution for farming created by farmers* (2022).

zarówno naukowców, jak i praktyków z zakresu biznesu i rozwoju obszarów wiejskich i miał na celu stworzenie sieci współpracy rolników z konsumentami. Obecnie działania sieci prowadzi Agencja Przedsiębiorczości Wiejskiej i Rozwoju Rynku. Na początku kwietnia 2016 r. w sieci zrzeszonych było 200 gospodarstw rolnych, a do listopada 2017 – 479 rolników. W wyniku pandemii liczba gospodarstw zwiększyła się do 669 w październiku 2021 r. W październiku 2021 r. z sieci korzystało 2246 sieci konsumentkich – grup zamawiających wspólnie produkty¹⁹⁹.

9.3.4. Serwis informacyjny dla rolników z Hesji

Portal internetowy prowadzony przez Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen. Jest on kompleksowym serwisem informacyjnym dla rolników z Hesji, prowadzonym przez związkową agencję ds. rolnictwa. W szczególności dostarcza rolnikom bieżących informacji rynkowych na temat cen produktów rolnych na terenie Hesji, co jest pozytywnym sygnałem z punktu widzenia rynku i jego podmiotów. System taki, z punktu widzenia lokalnych rolników może stać się wartościowym źródłem informacji o uzyskanych cenach na rynkach lokalnych. Ponadto, portal dostarcza dodatkowych źródeł informacji na temat wymogów stawianych rolnictwu, trendów rynkowych i rozwiązań technicznych.

9.4. Rekomendacje

Głównym celem poniższych rekomendacji jest zwiększenie przejrzystości funkcjonowania rynków rolnych, w szczególności tych hurtowych oraz zwiększenie możliwości udziału w rynku niewielkim gospodarstwom poprzez skrócenie ich drogi do klienta końcowego. Warto również zwrócić uwagę na proponowane rozwiązania na rynkach lokalnych, zakładające zarówno rozbudowę lokalnych rynków zbytu jak i wspieranie współpracy lokalnych producentów i przedsiębiorców. Ponadto zaproponowano rozwiązanie ułatwiające konsumentom identyfikację produktów rolnych oraz miejsce ich pochodzenia.

¹⁹⁹ Lankauskiene R., Vidickiene D., Gedminaite-Raudone Ž. (2022), *Evolution of Short Food Supply Chain Theory and Practice: Two-Sided Networks and Platforms*. Sustainable Agriculture and Food Supply: Scientific, Economic and Policy Analysis, 15, 1137.

9.4.1. Wzmacnianie powiązań pionowych w łańcuchu żywnościowym

Należy zwiększyć możliwości współdziałania rolników poprzez preferencje dla wybranych typów spółdzielni rolnych – pozwoli na skuteczniejszą współpracę pomiędzy rolnikami i przetwórcami, a także klientami docelowymi. Sugerujemy również stworzenie systemu organizacji międzybranżowych.

Wzmacnianie powiązań pionowych w łańcuchu żywnościowym rozumiane jest w tym miejscu jako zacieśnianie powiązań pomiędzy rolnikami a podmiotami przetwórstwa czy ostatecznej dystrybucji. Za takie należy uznać podejmowanie sformalizowanej, długookresowej współpracy, gwarantującej zbyt i ceny produktów i korzystnej dla obu stron. Należy zatem wspierać formy integracji ogniw łańcucha żywnościowego, które są bardziej zaawansowane, niż umowy kontraktacyjne. Współpraca ta musi się opierać na zasadach partnerskich.

Wobec tego rekomenduje się udzielenie spółdzielniom powołanym na mocy ustawy Prawo spółdzielcze, a spełniających kryteria spółdzielni rolników, preferencji podatkowych analogicznych do tych, które ustawodawca przewidział dla spółdzielni rolników. Alternatywnie, należy dopuścić możliwość przekształcania spółdzielni powołanych zgodnie z Prawem spółdzielczym w spółdzielnie rolników stworzone ustawą z dnia 4 października 2018 r., o ile spełniają one wymogi ustawowe stawiane spółdzielniom rolników. W tym okresie należy rozważyć okres przejściowy, w którym będą one mogły korzystać z preferencji podatkowych. Ponadto, niezbędne jest takie dostosowanie przepisów ustawy, by zachęcały one podmioty przetwórcze i dystrybucyjne do integrowania się w tej formie. Oznacza to włączenie przetwórców w krąg podmiotów założycielskich i nadanie im prawa do zasiadania w organach spółdzielni. Aby zabezpieczyć interes rolników, rekomenduje się określenie procentowego udziału rolników w gronie założycielskim – naturalnym wydaje się udział nie mniejszy niż 51%. Zwiększy to skuteczność grupy, a decyzje podejmowane przez takie organy kolegialne mają większą szansę na efektywne wykonanie.

Rekomenduje się również stworzenie organizacji międzybranżowych, powoływanych zgodnie ze wspólnotowym rozporządzeniem nr 1308/2013. Ponieważ organizacja taka nie może prowadzić działalności w zakresie sprzedaży czy dystrybucji produktów, zasadne jest powiązanie działania takiej organizacji międzybranżowej np. z Giełdowym Rynkiem Rolnym, który z rozszerzonymi kompetencjami pełniłby rolę podmiotu kreującego rynek i przyczyniającego się do rozwoju tego rynku.

9.4.2. Rozwój i promocja obrotu giełdowego wystandaryzowanymi produktami rolnymi

Zakres oferowanych towarów oraz częstotliwość przeprowadzania aukcji na Giełdowym Rynku Rolnym powinien ulec znacznemu zwiększeniu. Zwiększeniu powinna również ulec liczba przedsiębiorców korzystająca z tego rozwiązania. Konieczne są działania promocyjne w celu wzmocnienia tego dodatkowego kanału dystrybucji produktów rolnych i zwiększenia liczby przedsiębiorców korzystająca z tego rozwiązania

Utworzony w 2020 r. Giełdowy Rynek Rolny (GRR) działający w strukturze Towarowej Giełdy Energii S.A. przeprowadza zaledwie kilka aukcji produktów rolnych rocznie. Z publikowanych na stronie internetowej <https://www.tge.pl/komunikaty-rtrs> komunikatów wynika, że od uruchomienia GRR przeprowadzono zaledwie dziewięć aukcji pszenicy klasy B²⁰⁰. Na GRR prowadzone mają być również transakcje dotyczące pszenicy, żyta, kukurydzy i rzepaku.

Działania podejmowane w odniesieniu do Giełdowego Rynku Rolnego powinny prowadzić do rozszerzenia grupy podmiotów korzystających z rozwiązań oferowanych przez ten rynek. Rekomenduje się zatem podjęcie kroków zmierzających do rozszerzenia grupy produktów rolnych będących przedmiotem obrotu. W pierwotnym kształcie, zamierzeniem było, by obrót na GRR objął szeroki zakres wystandaryzowanych produktów, w tym również np. cukier czy rzepak. Te produkty powinny zostać dopuszczone do obrotu na GRR. Zasadne jest również wprowadzenie do oferty kontraktów terminowych, które ułatwiłyby przetwórcom planowanie produkcji, a rolnikom – zagwarantowałyby z wyprzedzeniem zbyt po określonych z góry cenach.

W zakresie zwiększania liczby transakcji na GRR – co pośrednio będzie prowadziło do faktycznego rozwoju tego rynku – należy podjąć intensywne działania promujące funkcjonowanie GRR, w szczególności skierowane do dużych gospodarstw rolnych i przetwórców, w tym dużych przedsiębiorstw funkcjonujących na rynku krajowym.

9.4.3. Zwiększanie przejrzystości rynku w ujęciu ponadregionalnym

W celu zwiększenia informacji dostępnych dla konsumentów i producentów, Zintegrowany System Rolniczej Informacji Rynkowej, powinien zostać rozszerzony o dodatkowe grupy produktowe.

²⁰⁰ Więcej o GRR – zob. np. TGE (2022), *Giełdowy Rynek Rolny. Nowa jakość handlu towarami rolnospożywczymi*.

Dostępne źródła informacji rynkowej ograniczają się do podstawowych produktów rolnych, pomijając te, które w strukturze produkcji rolnej mają mniejsze znaczenie, choć zyskują na popularności wśród producentów i konsumentów. Do takich produktów należy zaliczyć np. orkisz i inne stare odmiany zbóż, mięso kaczki, amarantus, grykę.

Z punktu widzenia producentów dostarczających takie produkty na rynek, informacja ta jest nie mniej istotna, niż ta dotycząca dużych partii produktów. Rekomendujemy więc, by obowiązkiem sprawozdawczym do ZSRIR objęte zostały również produkty o mniejszej skali wytwarzania, ale o dużym znaczeniu z punktu widzenia różnorodności środowiska rolniczego i o rosnącym zainteresowaniu ze strony konsumentów.

Rekomendujemy również stworzenie systemu informacji rynkowej dotyczącego międzynarodowych rynków surowców, który będzie integrował możliwie najbardziej aktualną informację rynkową w jednym miejscu. Zakres takich informacji powinien obejmować m.in. dane z giełd rolnych, informacje o cenach produktów rolnych na rynkach UE, informacje o cenach na rynkach światowych.

9.4.4. Lokalne rynki zbytu

Na gminy położone na obszarach wiejskich należy nałożyć obowiązek prowadzenia przynajmniej jednego targowiska przeznaczonego głównie do handlu produktami rolnictwa i lokalnymi produktami przetwórstwa rolnego. Działania gmin powinny być wspierane w ramach wyodrębnionego w PROW działania lub poddziałania.

Lokalne rynki produktów rolnych i spożywczych odgrywają bardzo dużą rolę w zaopatrzeniu ludności w żywność – pod warunkiem, że istnieją. Wobec malejącej tendencji liczby targowisk w kraju, rekomendujemy podjęcie działań stymulujących tworzenie targowisk w gminach. Rolę animatorów tworzących takie rynki powinny odgrywać jednostki samorządu terytorialnego, lokalne grupy działania bądź stowarzyszenia lokalne.

Stworzenie dodatkowego kanału dystrybucji powinno pozytywnie wpłynąć na dochody gospodarstw rolnych, pozwalając im na dywersyfikację źródeł dochodu. Jednocześnie zapewni społecznościom lokalnym dostęp do nieprzetworzonej żywności bezpośrednio od producentów. Co istotne w znaczącej grupie gmin istnieje niezbędna infrastruktura; kluczową kwestią dla powodzenia będą działania informacyjne prowadzone przez jednostki samorządowe.

Utrzymanie istniejących targowisk i tworzenie nowych nie jest wystarczającym działaniem, gdyż miejsca pozwalające na obrót produktami żywnościowymi wymagają odpowiedniej infrastruktury. Dlatego też rekomendujemy podjęcie

działań inwestycyjnych w zakresie modernizacji infrastruktury miejsc sprzedaży produktów żywnościowych.

Zarówno w przypadku inwestycji w tworzenie targowisk, jak i w modernizację już istniejących zasadną formą realizacji takich inwestycji powinien być program centralny lub regionalny, który odciążąłby finansowo i tak obciążone wydatkami samorządy na szczeblu gminy.

9.4.5. Lokalne powiązania producentów rolnych, przetwórców i innych przedsiębiorców

Konieczne jest stworzenie mechanizmów ułatwiających współpracę rolników z lokalnymi producentami żywności i lokalnymi podmiotami z innych branż, w tym w szczególności – w turystyce i gastronomii.

Alternatywnym sposobem stymulowania rozwoju powiązań między rolnikami a podmiotami przetwórczymi jest tworzenie lokalnych produktów gastronomiczno-turystycznych. Takie działania przyczyniają się nie tylko do stabilizacji relacji gospodarczych między lokalnymi producentami, ale również do popularyzowania dziedzictwa kulinarnego regionu czy gminy, przyczyniając się do promocji regionu.

W tym zakresie rekomendujemy utworzenie mechanizmów wsparcia tworzenia i promocji lokalnych produktów gastronomicznych, wytwarzanych od początku do końca w danym regionie. Wymaga to precyzyjnego określenia kryteriów dostępu, przy czym zasadne jest, by surowce pochodziły z obszaru gminy, w której są przetwarzane. Alternatywnie, należy rozważyć np. odległość do 30 km od miejsca przetwarzania danego produktu. Jako mechanizm zachęty do utworzenia takich produktów turystyczno-gastronomicznych mogą posłużyć np. preferencje w zakresie podatków lokalnych. Podobny mechanizm powinien być zastosowany w zakresie placówek zbiorowego żywienia, barów mlecznych itp.

9.4.6. Obowiązek informowania o pochodzeniu surowców

Sposób oznaczania produktów rolnych oraz żywności przetworzonej musi zostać zmieniony – konieczne jest umieszczanie na opakowaniach produktów pełnej informacji na temat pochodzenia produktów i składników żywności, a także o sposobie ich uprawy (np. o stosowaniu ekologicznych metodach produkcji).

Wprowadzane na rynek produkty żywnościowe muszą spełniać precyzyjnie określone wymogi informacyjne w zakresie znakowania produktów. Dodatkowo, produkty certyfikowane lub posiadające znaki jakości potwierdzające spełnienie

dobrowolnych kryteriów jakościowych, mogą być oznaczone dodatkowymi informacjami, w tym znakami jakości czy znakami uzyskanych certyfikatów. Brak jest natomiast informacji o pochodzeniu surowców użytych do wyprodukowania danego produktu.

Dlatego też rekomenduje się uwzględnienie w wymogach znakowania i etykietowania produktów tych, które zobligują przetwórców do informowania konsumentów o tym, jaki odsetek masy produktu finalnego stanowią surowce lokalne i krajowe. Oznaczenie to powinno być w widoczny sposób zamieszczone na etykiecie opakowania.

9.4.7. Integrowanie producentów rolnych

Dla wzmocnienia funkcjonowania grup producenckich i ich trwalszego powiązania należy zmodyfikować obecnie funkcjonujące formy wsparcia na dające większy efekt. Należy również promować stałe zwiększanie grup producenckich poprzez włączanie nowych gospodarstw i producentów.

Nieprzerwanie, problemem polskiego rolnictwa jest brak współpracy pomiędzy lokalnymi rolnikami, co zmniejsza ich siłę przetargową w relacjach z nieporównywalnie bardziej skoncentrowanym przetwórstwem. Dlatego rekomendujemy podejmowanie działań stymulujących integrację poziomą producentów rolnych.

Rekomendujemy zmiany w zakresie dotychczasowego wsparcia grup producentów rolnych. Dotychczas stosowane dofinansowanie do kosztów administracyjnych ponoszonych przez grupy producentów rolnych przez pierwsze pięć lat ich działania nie zagwarantowało trwałej integracji rolników. Dlatego mechanizmem zachęty powinny być rozwiązania o charakterze podatkowym i preferencje w dostępie do wsparcia finansowego.

Postulujemy, by członkowie grup producentów rolnych uzyskiwali dodatkowe punkty w ocenie przy rozpatrywaniu wniosków o dofinansowanie inwestycji, np. w zakresie nowego PROW. Należy również rozważyć zwiększenie dofinansowania do inwestycji dla rolników będących członkami grup producentów rolnych. Taka zagwarantowana długofalowa preferencja w dostępie do finansowania pozwoli na zwiększenie trwałości grup producentów, które niestety po zakończeniu okresu wsparcia często rozpadają się.

Ponadto proponujemy, by grupy producentów rolnych były zachęcane do zwiększania stopnia integracji rolników z przetwórstwem. Rekomendujemy, by w planie biznesowym takiej grupy znalazły się obligatoryjne informacje nt. zwiększania liczby pozyskanych odbiorców produktów grupy, a także zwiększanie liczby członków tejże grupy np. z 5 do 8 w ciągu pięciu lat funkcjonowania grupy.

9.4.8. Wsparcie podmiotów opracowujących innowacje dla sektora rolnego

Rozwój nowoczesnych technologii dla sektora rolnictwa wymaga dodatkowego wsparcia inwestycyjnego na podobieństwo systemów istniejących w innych branżach.

Do stymulowania rozwoju nowoczesnym technologii w sektorze rolno-spożywczym zasadne jest stworzenie funduszu skierowanego na ten sektor. Wzorem może być np. PGE Ventures, skierowane na energetykę, czy Orlen Ventures zorientowane na sektor chemiczny i zrównoważony rozwój. Fundusz ten mógłby zostać powołany na bazie jednej ze spółek (np. Krajowa Grupa Spożywcza, Elewarr) lub należy umożliwić stworzenie planowanego funduszu KOWR Ventures.

10. ORGANIZACJA ADMINISTRACJI ROLNICTWA I ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

Zarządzanie procesami wsparcia spoczywa na administracji centralnej oraz częściowo samorządowej. Jednak to otoczenie obejmuje nie tylko instytucje zarządzające środkami wspomagającymi rolnictwo i obszary wiejskie, ale również jednostki szkoleniowe, doradcze, a także służby inspekcyjne. Możemy więc podzielić jednostki organizacyjne na te, które zarządzają funduszami krajowymi i europejskimi, tworzą polityki rozwoju i doradzają gospodarstwom rolnym oraz inspekcje. Z punktu widzenia ogółu, te drugie wydają się nawet istotniejsze – to one są odpowiedzialne za cały cykl produkcji, przetwórstwa oraz przechowywania żywności, zanim ona trafi do klienta końcowego. Oznacza to, że zakres tematyczny obejmuje oprócz rolnictwa, również jednostki podległe Ministerstwu Zdrowia.

Konieczne jest odpowiednie zdefiniowanie zakresu odpowiedzialności wszystkich instytucji uczestniczących w procesie rozwoju rolnictwa oraz przydzielenie narzędzi, niezbędnych do wykonywania swoich działań. Obecne rozwiązania w obszarze otoczenia instytucjonalnego rolnictwa były w ostatnich latach krytykowane m.in. w przytoczonej wcześniej informacji o wynikach kontroli NIK.

10.1. Cele wsparcia

Systemy bezpieczeństwa żywności w krajach europejskich w zależności od czynników kulturowych, gospodarczych i politycznych²⁰¹ zorganizowane są w różnicowany sposób. Zastosowanie w ich klasyfikacji kryterium instytucjonalnego zintegrowania publicznego nadzoru nad bezpieczeństwem żywności, pozwala na wydzielenie trzech podstawowych modeli: wieloinstytucjonalnego, jednoinstytucjonalnego i zintegrowanego²⁰². Kluczowe w tym względzie są wytyczne WHO, które sugerują, że wzmocnienie krajowych programów bezpieczeństwa żywno-

²⁰¹ Hadjigeorgiou A. i in. (2013), s. 105–117.

²⁰² FAO, WHO (2003). *Assuring Food Safety and Quality: Guidelines for Strengthening National Food Control Systems*, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), World Health Organization (WHO) Rome.

ści oraz zapewnienia ich niezależności od interesów handlowych i gospodarczych wymaga, aby rolę instytucji wiodącej w systemie pełniły ministerstwa zdrowia. Ich misją jest bowiem ochrona zdrowia publicznego²⁰³.

Na wiodącą rolę ministerstwa zdrowia w krajowym systemie bezpieczeństwa żywności zdecydowały się m.in. Irlandia, Hiszpania, Bułgaria i Australia²⁰⁴. Mimo, iż regulacje dotyczące ich wewnętrznej organizacji znacząco od siebie odbiegają (w każdym z tych krajów w różnym stopniu bezpieczeństwo żywności koordynowane jest przez powołane w tym celu agencje publiczne), to systemy bezpieczeństwa żywności tych państw oceniane są bardzo dobrze. Alternatywną drogę wybrały Dania, Finlandia, Węgry, Czechy, Estonia, Łotwa, Rumunia i Grecja, które budując swoje systemy bezpieczeństwa żywności i ustanawiając zarządzające nimi agencje podporządkowały ich funkcjonowanie ministerstwu rolnictwa. Jeszcze inaczej reformy systemowe przebiegały w Szwecji, Wielkiej Brytanii, Niemczech, Belgii, Litwie oraz na Malcie. W krajach tych procesowi konsolidacji instytucjonalnej towarzyszyło powołanie całkowicie, bądź częściowo niezależnych od rządu podmiotów, zazwyczaj agencji koordynujących bezpieczeństwo żywności i żywienia. Wskazane rozwiązania modelowe stanowią pochodną szeregu wewnątrz-krajowych czynników, warunkujących nie tylko formułę wdrażanych rozwiązań, ale i skuteczność ich funkcjonowania. Stąd tak istotne jest eliminowanie praktyk przenoszenia rozwiązań pomiędzy krajami, bez poprzedzającej ten proces oceny ich kompatybilności z krajowym porządkiem prawnym i system instytucjonalnym.

Niezależnie od przyjętego w kraju modelu organizacyjnego, bezdyskusyjnie pozostają fakty potwierdzające, że kraje UE, które skonsolidowały swoje systemy bezpieczeństwa żywności, doświadczają wyższej skuteczności ich funkcjonowania w porównaniu z rozwiązaniami funkcjonującymi przed ich scaleniem i uproszczeniem²⁰⁵.

10.2. Słabości i wady obecnego systemu

Największymi słabościami krajowego systemu bezpieczeństwa żywności są złożona struktura instytucjonalna oraz nieprecyzyjny rozdział kompetencji podmiotów, które go współtworzą. Rozproszona struktura instytucjonalnej towa-

²⁰³ WHO (1992). *Guidelines for strengthening a national food safety programme*, World Health Organization, Geneva.

²⁰⁴ WHO (2001), *Improved coordination and harmonization of national food safety control services*, World Health Organization, Dublin.

²⁰⁵ WHO (2001). *op. cit.*, s. 7.

rzyszą odmienne rozwiązania odnoszące się do funkcjonowania poszczególnych podmiotów współtworzących system. Wątpliwości interpretacyjne budzą nie tylko skala i zakres kompetencji poszczególnych inspekcji (w niektórych przypadkach rozstrzygany przez same inspekcje w drodze porozumień regulujących ich właściwość przedmiotową²⁰⁶), lecz także sposób ich funkcjonowania skutkujący odmiennymi interpretacjami tych samych przepisów przez różne inspekcje²⁰⁷. Problematyczna pozostaje także mała przejrzystość prowadzonych kontroli urzędowych oraz nieskuteczność sankcji za naruszanie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa żywności i żywienia. Nie bez znaczenia dla całościowej, negatywnej oceny systemu bezpieczeństwa żywności pozostaje uznaniowość kar²⁰⁸, a także mnogość nieskoordynowanych ze sobą działań kontrolnych podejmowanych przez różne instytucje (obejmujących niekiedy nakładające się zakresy) mnożących wnioski oraz zlecenia pokontrolne²⁰⁹.

Żaden system nie może funkcjonować prawidłowo bez dostępu do pełnej i rzetelnej informacji. Ta prawidłowość ma swoje zastosowanie również w odniesieniu do systemu wsparcia finansowego rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Różnorodność możliwości finansowania i towarzyszących im zasad ubiegania się o wsparcie sprawiają, że coraz trudniej rolnikom przychodzi odnaleźć się w natłoku tych informacji. Dodatkowo ich jakość na szczeblu powiatowym jest niezmiernie bardzo niska. Brakuje krajowej platformy, która z jednej strony integrowałaby wszystkie informacje dotyczące wsparcia dostępnego dla rolników a z drugiej przekazywała je w przystępnej formie. Szczególną rolę pełnią tutaj ośrodki doradztwa rolniczego (ODR) oraz Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Wojewódzkie ODR nie posiadają danych o potencjalnych grupach odbiorców swoich ofert, a Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) nie kontroluje jakości i realnej przydatności usług świadczonych przed ODR (tj. szkoleń, działań informacyjnych, wsparcia w ubieganiu się o pomoc finansową,

²⁰⁶ NIK (2020b), *op. cit.*, s. 15.

²⁰⁷ Por. art. 97 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2020 r. poz. 2021) oraz art. 40a ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, (Dz. U. z 2022 r. poz. 1688. Fałszowanie środka spożywczego stanowi obiekt zainteresowania PIS, IW lub IJHARS zależnie od tego, czy powoduje ono naruszenie bezpieczeństwa środka spożywczego (ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia), czy ekonomicznych interesów konsumenta (ustawa o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych). Pierwszy przykład wskazuje na przestępstwo, drugi podlega administracyjnej karze pieniężnej.

²⁰⁸ *Stanowisko w sprawie ewentualnej zmiany istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności*, Uniwersytet Rolniczy w Krakowie, załącznik do NIK (2020b), *op. cit.*, s. 86–90.

²⁰⁹ *Opinia na temat ewentualnej zmiany istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności*, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, załącznik do NIK (2020b), *op. cit.*, s. 65–68.

upowszechnianiu nowych metod produkcji rolniczej, etc.)²¹⁰. ARiMR jest z kolei agencją płatniczą, która zazwyczaj przekazuje wytyczne dotyczące sposobu przygotowania wniosków o płatność na krótko przed terminem ich składania. Rozwiązanie to jest nieefektywne. Wypycha ono rolnika poza system sprawiając, że musi on polegać na innych niż publiczne instytucjach doradczych świadczących swoje usługi zazwyczaj odpłatnie.

10.3. Dobre praktyki

Sposób organizacji instytucjonalnego nadzoru nad jakością żywności jest istotnym fragmentem systemu produkcji i przetwórstwa żywnościowego. Szczególne znaczenie należy przypisać zakresowi odpowiedzialności służbom inspekcyjnym, a także wymogom stawianym przez normy jakościowe. Z tych właśnie względów, przytoczone poniżej rozwiązania uważamy za właściwe.

10.3.1. Konsolidacja systemu urzędowej kontroli żywności

Przeprowadzona 20 lat temu przez Irlandię reorganizacja krajowego systemu bezpieczeństwa żywności może stanowić przykład do naśladowania dla państw, który nie przystąpiły jeszcze do poważnych zmian instytucjonalnych obejmujących konsolidację systemów bezpieczeństwa żywności na poziomie krajowym. Przed konsolidacją irlandzkiego systemu bezpieczeństwa żywności, kompetencje w tym zakresie pozostawały w gestii ponad 50 jednostek rządowych (w tym sześć resortów), 33 władz lokalnych i osiem regionalnych rad do spraw zdrowia, bez centralnego organu rządowego koordynującego wszystkie te podmioty²¹¹.

Obecnie, instytucją odpowiedzialną w Irlandii za bezpieczeństwo żywności jest The Food Safety Authority of Ireland (FSAI), ustawowy, niezależny i naukowy organ zajmujący się ochroną zdrowia publicznego i interesów konsumentów w obszarze bezpieczeństwa i higieny żywności. Nadzór nad FSAI (zgodnie z zaleceniami WHO) sprawuje ministerstwo zdrowia. W strukturach FSAI działa komitet naukowy, stąd decyzje dotyczące bezpieczeństwa i higieny żywności uwzględniają najnowsze wyniki badań naukowych. FSAI odpowiada za koordynację egzekwowania obowiązujących na szczeblu krajowym przepisów za pośrednictwem umów o świadczenie usług zawieranych z agencjami prowadzącymi działania związane z bezpieczeń-

²¹⁰ NIK (2019), *Informacja o wynikach kontroli: Działalność Ośrodków Doradztwa Rolniczego*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

²¹¹ GAO (2005), *Food safety. Experiences of seven countries in consolidating their food safety systems*, United States Government Accountability Office, Washington.

stwem żywności. Na FSAI spoczywa obowiązek monitorowania i audytu tychże agencji. Szczegółowy zakres właściwości FSAI skupia się w czterech obszarach. Obok wspomnianej wyżej egzekucji i przestrzegania obowiązanych regulacji związanych z bezpieczeństwem żywności należy do nich także stosowanie wiedzy eksperckiej w działalności doradczej, prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych oraz dążenie do zapewnienia doskonałości organizacyjnej krajowego systemu bezpieczeństwa żywności. FSAI odpowiada za ocenę ryzyka (i ustanawianie związanych z nim standardów bazujących na wiedzy naukowej), zarządzanie ryzykiem (we współpracy z agencjami prowadzącymi kontrolę i egzekwowanie bezpieczeństwa żywności) i komunikację ryzyka odnoszącego się do bezpieczeństwa żywności (konsumentom, producentom żywności i pracownikom służby zdrowia).

Miarą efektywności rozwiązań systemowych Irlandii jest to, iż zajmuje ona drugie miejsce w rankingu Global Food Security Index²¹² (opracowanym przez Economist Impact) oceniającym narodowe systemy bezpieczeństwa żywności. Ocena dokonywana jest przez pryzmat czterech wskaźników obejmujących: przystępność rozwiązań systemowych, dostępność produktów rolnych i możliwości produkcyjne gospodarstw, jakość i bezpieczeństwo żywności oraz politykę zrównoważonego rozwoju i związane z nią zdolności adaptacyjne²¹³.

Konsolidacja instytucji tworzących krajowe systemy bezpieczeństwa żywności, w tym także uporządkowanie zakresu ich właściwości podmiotowej i przedmiotowej przeprowadzono również w innych państwach. Z uwagi na to, że nadzorowanie bezpieczeństwa żywności przez wiele instytucji utrudnia kontrolę poszczególnych elementów łańcucha żywnościowego, na reorganizację instytucjonalną zdecydowała się m.in. Kanada. Na skutek dokonanej konsolidacji wydatki operacyjne związane z bezpieczeństwem żywności zmniejszyły się o 10%. Jej rezultatem było także ograniczenie przypadków nakładania się działań kontrolnych. Konsolidacja doprecyzowała także podział obowiązków w zakresie bezpieczeństwa żywności, a w rezultacie poprawiła zdolność systemu do ograniczania ryzyka i reagowania na potencjalne zjawiska kryzysowe²¹⁴. Konsolidacji dokonano także w Danii. Jej efektem obok lepszej koordynacji działań kontrolnych, jest bardziej spójne i terminowe egzekwowanie przepisów i regulacji dotyczących bezpieczeństwa żywności. Konsolidacja pozwoliła na zmniejszenie liczby laboratoriów oraz umożliwiła ograniczenie liczebności biur regionalnych i lokalnych funkcjonujących dotychczas w systemie, co obniżyło koszty administracyjne.

²¹² *The 11th Global Food Security Index (2022), op.cit., s. 3.* W 2021 r. pierwsze miejsce w tym rankingu zajęła Finlandia, Polska została sklasyfikowana na 23. miejscu z 113 ocenianych państw. Zob. też World Economic Forum (2021), *The world's top countries for food security*, World Economic Forum.

²¹³ *The 11th Global Food Security Index (2022), op.cit., s. 4.*

²¹⁴ GAO (2005), *op. cit., s. 17.*

Konsolidacja niderlandzkiego systemu bezpieczeństwa żywności obok korzyści organizacyjnych i proceduralnych przyniosła (podobnie jak w przypadku Danii i Kanady) oszczędności finansowe. Ich źródłem była redukcja o 25% personelu administracyjnego i kierowniczego oraz sprzedaż nadwyżki mienia. Konsolidacja brytyjskiego systemu bezpieczeństwa żywności przełożyła się na jego większą przejrzystość, poprawiła zaangażowanie służb prowadzących działania kontrolne na szczeblu lokalnym, a także wpłynęła na jakość i przejrzystość raportowanych informacji. Wyeliminowany został także problem braku przepływu informacji między podmiotami prowadzącymi działania kontrolne a instytucjami rządowymi (poprzednio obowiązujące regulacje nie obligowały do przekazywania wyników kontroli ze szczebla lokalnego na poziom centralny)²¹⁵.

Przedstawione przykłady potwierdzają zasadność konsolidacji krajowego systemu bezpieczeństwa żywności. Wykazane korzyści jako efekt przejścia od systemu wieloinstytucjonalnego do jednoinstytucjonalnego, są obserwowane niezależnie od specyfiki administracyjnej, legislacyjnej czy instytucjonalnej każdego z powołanych krajów. Prowadzi to do wniosku, że rozbudowane pod względem organizacyjnym struktury nie mogą być utożsamiane z efektywniejszym systemem bezpieczeństwa żywności. Wręcz przeciwnie. To systemy skonsolidowane cechuje większa przejrzystość podziału kompetencji, znacznie lepsza egzekucja obowiązujących regulacji, powszechny dostęp do informacji o wynikach działań kontrolnych, a także – jeśli rozmiary instytucji są poprawnie dostosowane do zakresu ich działań – także mniejsze koszty jego funkcjonowania.

10.3.2. Dostęp do informacji

W państwach UE funkcjonują różnorodne formy instytucji doradczych. Są to m.in. podmioty publiczne, przedsiębiorstwa komercyjne, instytucje utworzone przez grupy rolnicze i organizacje pozarządowe. Instytucje publiczne dominują w Belgii, Słowenii i Irlandii, a także w niektórych landach Niemiec, zaś prywatne podmioty świadczące usługi doradcze stanowią domenę krajów skandynawskich (Dania, Szwecja, Finlandia) oraz Szwajcarii. Godnym uwagi przykładem jest działająca w Irlandii krajowa agencja rządowa (Teagasc), oferująca szereg usług doradczych, które pomagają rolnikom zoptymalizować ich dochody oraz uzyskać wsparcie z dopłat bezpośrednich. Rolnicy, będący klientami agencji otrzymują na bieżąco informacje dotyczące m.in. zmian w WPR, wsparcia finansowego do którego kwalifikuje się gospodarstwo, a także zmian regulacyjnych wiążących się

²¹⁵ GAO (2005), *op. cit.*, s. 53.

z realizowanym przez gospodarstwo profilem działalności. Informacja dystrybuowana jest za pośrednictwem poczty elektronicznej²¹⁶.

10.4. Rekomendacje

Przedstawione przez nas rekomendacje koncentrują się na trzech najistotniejszych obszarach. Po pierwsze konieczne jest zredefiniowanie zadań organizacji wspierających rolnictwo i obszary wiejskie – widać tutaj elementy nakładania się kompetencji oraz nieefektywne wykorzystanie środków publicznych. Po drugie sugerujemy wdrożenie nowego systemu zarządzania jakością żywności poprzez scalenie niektórych ze służb inspekcyjnych w celu stworzenia jednej instytucji odpowiedzialnej za cały proces od początku do końca. Po trzecie sugerujemy zunifikowanie działań informacyjnych związanych z dostępnymi środkami pomocowymi dla gospodarstw poprzez przydzielenie wszystkich obowiązków z tym związanych pojedynczej instytucji.

10.4.1. Wdrożenie modelu otoczenia instytucjonalnego wsparcia rolnictwa

Należy od nowa dokonać podziału zadań i obowiązków pomiędzy jednostki wspierające rolnictwo bazując na możliwościach konkretnych organizacji, ich zasięgu oraz dotychczasowych działaniach. Ponadto, konieczna jest zmiana charakteru funkcjonowania Ośrodka Doradztwa Rolniczego oraz jego oddziałów wojewódzkich, poprzez lepsze dostosowanie ich do potrzeb rolników. Zmiany muszą być również wdrożone w zadaniach służb inspekcyjnych w celu wyeliminowania nakładania się kompetencji.

Organizacja otoczenia instytucjonalnego rolnictwa jest obecnie znaczącą przeszkodą we wdrożeniu sprawnego systemu zarządzania polityką rozwoju rolnictwa, efektywnym wsparciem dla rolników oraz wykonywaniem pozostałych zadań. Odpowiedni podział zadań i kompetencji pomiędzy jednostki wraz z oceną ich możliwości działania będzie istotną częścią reformy systemu wsparcia. Podstawową jednostką koordynującą wsparcie jest Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), które zarówno dzisiaj jak i w modelu docelowym jest instytucją odpowiedzialną za nadzór i kontrolę jednostek podległych oraz całościową organizację działań wspierających.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, posiadający obecnie bardzo szerokie spektrum obowiązków (m.in. administrowanie zasobem własności rolnej skarbu

²¹⁶ NIK (2019), *op. cit.*, s. 66–68.

państwa, bezpośrednie wsparcie rolników, nadzór nad handlem zagranicznym, interwencje rynkowe oraz nadzór nad branżą alkoholową i tytoniową) powinien być odpowiedzialny za tworzenie polityki rozwoju rolnictwa oraz delegowanie zadań do pozostałych jednostek otoczenia rolnictwa.

Dzięki takiej zmianie, podstawową (i praktycznie jedyną) jednostką zajmującą się wsparciem powinna zostać Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. ARiMR już teraz odpowiada za większość działań wspierających i jako jedyna z instytucji otoczenia rolnictwa posiada wystarczająco gęstą sieć jednostek lokalnych. Analizując listę obecnych zadań wspierających rolników²¹⁷, możemy stwierdzić, że ARiMR administruje większością instrumentów wsparcia gospodarstw, takich jak:

- dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych i częściowa spłata kapitału kredytów,
- dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na sfinansowanie kosztów wznowienia produkcji oraz odtworzenia środków trwałych w przypadku wystąpienia szkód,
- finansowanie lub dofinansowanie ponoszonych przez producentów rolnych kosztów zbioru, transportu i unieszkodliwiania padłych zwierząt gospodarskich,
- finansowanie zalesiania gruntów rolnych,
- pomoc finansowa na przygotowanie wniosku o rejestrację nazw i oznaczeń geograficznych pierwotnych produktów rolnych,
- realizacja udzielonych poręczeń i gwarancji,
- dopłaty krajowe do materiału siewnego,
- pomoc finansowa w ramach refundacji wydatków poniesionych przez producentów świń na dostosowanie gospodarstw do wymogów utrzymywania świń – bioasekuracja,
- pomoc finansowa dla producentów świń w związku z zakazem utrzymywania lub wprowadzania do gospodarstwa świń,
- pomoc w formie pożyczki na sfinansowanie spłaty zadłużenia powstałego w związku z prowadzeniem działalności rolniczej,
- pomoc finansowa dla producenta rolnego na sfinansowanie nieuregulowanych zobowiązań cywilnoprawnych – nieoprocentowana pożyczka dla producentów świń,
- finansowanie zobowiązań z tytułu programów pomocowych realizowanych przez Agencję w latach ubiegłych,

²¹⁷ Na podstawie wykonanych zadań opisanych w sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej za rok 2021, załącznik – agencje wykonawcze.

- pomoc finansowa na wyrównanie kwoty obniżonego dochodu uzyskanego przez producenta świń ze sprzedaży świń utrzymywanych na obszarze objętym restrykcjami w związku ze zwalczaniem afrykańskiego pomoru świń od IV kwartału 2020 r.
- pomoc dla podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną w zakresie utrzymania pszczół,
- pomoc finansowa dla producentów rolnych, w których gospodarstwach rolnych powstały szkody w uprawach rolnych spowodowane wystąpieniem w 2020 r. suszy, gradu, deszczu nawalnego, ujemnych skutków przezimowania, przymrozków wiosennych, powodzi, huraganu, pioruna, obsunięcia się ziemi lub lawiny,
- pomoc przeznaczona dla producentów świń, którym zagraża utrata płynności finansowej w związku z ograniczeniami na rynku rolnym spowodowanymi epidemią COVID-19,
- program dofinansowania zakupu komputerów przez producentów rolnych,
- pomoc dla producentów mleka, którzy w związku z upadłością podmiotów nabywających mleko w latach 2018–2020 nie otrzymali zapłaty za sprzedane mleko,
- pomoc finansowa dla kół gospodyń wiejskich,
- pomoc dla producentów rolnych, na sfinansowanie wpłaty niewpłaconej części udziałów w spółdzielniach prowadzących działalność w zakresie przetwórstwa produktów rolnych.

Jednocześnie część zadań dotyczących pomocy rolnikom jest realizowana przez KOWR – dotyczy to głównie działań informacyjnych i promocyjnych związanych z handlem krajowym i zagranicznym, niektórymi formami wsparcia ze środków UE, zakupami interwencyjnymi, OZE oraz działalnością innowacyjną. Są to ewidentnie zadania, które powinny być realizowane przez ARiMR w uzupełnieniu tych, powyżej wymienionych. Tym samym w gestii KOWR pozostałoby głównie zarządzanie zasobem własności rolnej skarbu państwa, interwencje rynkowe wraz z nadzorem nad spółkami, nadzór nad firmami tytoniowymi i spirytusowymi oraz prowadzenie polityki rozwoju sektora rolniczego.

W proponowanym rozwiązaniu centralny oraz wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego powinny ściślej współpracować z ARiMR oraz KOWR w celu lepszego rozpoznania potrzeb sektora rolniczego i dopasowywać swoją ofertę doradztwa i szkoleń dla gospodarstw rolnych. Pomimo istniejących sprawozdań z działalności, nie można określić skuteczności oraz efektywności prowadzonych szkoleń a także stopnia w jakim odpowiadają one na zapotrzebowanie rolników. Nie widać też koordynacji działań ośrodków wojewódzkich przez Centrum Doradztwa w Brwinowie, ani powiązania tematyki szkoleń z obecnie obowiązującymi strategiami rozwoju – ODR mogą stanowić bardzo skuteczne

narzędzie zwiększające efektywność wsparcia publicznego poprzez powiązanie ich działalności z priorytetami SZRWRIR oraz Planu Strategicznego dla WPR. Wydaje się również, że ośrodki doradztwa rolniczego mogą zostać również wykorzystane dla celów rozwoju obszarów wiejskich. Nie można obecnie stwierdzić, czy funkcjonowanie ośrodków doradztwa rolniczego w obecnej formie jest uzasadnione.

Tabela 34. Dochody i wydatki Centrum Doradztwa Rolniczego i wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego w 2021 r.

Treść	Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie	Wojewódzkie ODR
	tys. zł	
Przychody	30 807	362 754
Przychody z prowadzonej działalności	2 888	84 579
Koszty	30 761	354 407
w tym:		
wynagrodzenia z pochodnymi	17 944	271 409

Źródło: Rada Ministrów (2022), tom I, s. 14/63–14/115.

W tym miejscu trzeba również wspomnieć o sposobie funkcjonowania instytucji kontrolno-nadzorczych. Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS), Inspekcja Weterynaryjna (IW), Inspekcja Handlowa, Inspekcja Sanitarno-Epidemiologiczna oraz częściowo Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta są instytucjami odpowiedzialnymi za kontrolę produkcji żywności. Oprócz powyższych za kontrolę jakości żywności (bez uprawnień nadzorczych) odpowiada również Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Instytut Badawczy²¹⁸. Granice zadań oraz odpowiedzialności pojedynczych instytucji są niejasne i prowadzą do błędnie funkcjonującego systemu. Jak pisze Najwyższa Izba Kontroli w swoim raporcie²¹⁹, „w rozbudowanej strukturze organizacyjnej systemu kontroli bezpieczeństwa żywności występuje podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi inspekcjami, który opiera się na kilku kryteriach często wzajemnie się nakładających i nie zawsze w pełni czytelnych”. Uzasadnionym w takiej sytuacji postulatem jest konieczność określenia nowych, wyraźniejszych granic pomiędzy zadaniami inspekcji branżowych skutkujących wzrostem efektywności ich działania.

Niezależnie od podziału kompetencji pomiędzy służbami inspekcyjnymi, należy również zmienić sposób ich wewnętrznej organizacji. Inspekcje na poziomie

²¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2020 r. w sprawie połączenia Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny oraz Instytutu Żywności i Żywnienia im. prof. dra med. Aleksandra Szczygła, Dz. U. poz. 135.

²¹⁹ NIK (2021a).

powiatowym są niezależnymi państwowymi jednostkami budżetowymi będącymi częścią niezespoliczonej administracji rządowej. Z racji swojej odpowiedzialności oraz zakresu zadań, sugerujemy mocniejsze powiązanie organów powiatowych z wojewódzkim, poprzez włączenie inspekcji powiatowej w strukturę inspekcji wojewódzkiej i przemianowanie ich na lokalne delegatury. Większy nadzór nad lokalnymi działaniami oraz możliwość skuteczniejszego zarządzania na poziomie wojewódzkim wymagają bliższej współpracy.

10.4.2. Konsolidacja systemu urzędowej kontroli jakości żywności

W celu zwiększenia efektywności systemu kontroli jakości żywności niezbędna jest konsolidacja zadań inspekcyjnych i kontrolnych w ramach jednej, szerszej zakresowo instytucji. Rekomendacja ta wpisuje się w rozpoczęte 5 lat temu prace legislacyjne.

Obowiązujący w Polsce wieloinstytucjonalny system (z ang. *multiple agency system*)²²⁰ publicznego nadzoru nad bezpieczeństwem żywności jest niezwykle rozbudowany, skomplikowany, a przy tym wewnętrznie niespójny przez co nieefektywny²²¹. Mając na uwadze powyższe, rekomenduje się przeprowadzenie zmian obejmujących konsolidację systemu urzędowej kontroli żywności oraz ustanowienie instytucji wiodącej.

Podstawowe założenia zmian systemowych wraz z kierunkami ich wprowadzenia zostały przedstawione w 2017 roku w projekcie ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności²²². Prace nad nim zostały jednak zarzucone. Tymczasem zawarta w projekcie koncepcja rozwiązań instytucjonalnych stanowi odpowiedź na istotną część podnoszonych w poprzednich rozdziałach monografii niedoskonałości systemowych. W myśl proponowanych rozwiązań transformacja w kierunku systemu monoinstytucjonalnego (z ang. *single agency system*), powinna objąć konsolidację Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. W strukturze zadań Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności (PIBŻ) powinny znaleźć się także niektóre zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Handlowej a w odniesieniu do stosowania i składowania nawozów także zadania Inspekcji Ochrony Środowiska. PIBŻ powinna działać w strukturze

²²⁰ FAO, WHO (2003), *op.cit.*, s. 13.

²²¹ Maruszevska, N., Miśniakiewicz, M. (2018). O potrzebie konsolidacji systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, (54), 486–496.

²²² Projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności z dnia 29 czerwca 2017 r. Druk sejmowy nr 1685.

trójszczeblowej. Na czele PIBŻ powinien stanąć główny inspektor bezpieczeństwa żywności, drugi poziom w strukturze powinny zajmować inspektoraty wojewódzkie, a trzeci powiatowe inspektoraty bezpieczeństwa żywności. Przedstawiona propozycja odzwierciedla jednocześnie podległość organizacyjną. Utworzony w ten sposób system powinien opierać się na współpracy w zakresie zdrowia publicznego, publicznego zdrowia weterynaryjnego oraz prozdrowotnego kształtowania środowiska zgodnie z ideą „Jedno zdrowie” (z ang. *One Health*)²²³ nawiązującą do ochrony zdrowia publicznego i łączącą ochronę zdrowia ludzi, zwierząt, a także roślin i środowiska.

Nadzór nad nowym systemem a tym samym rolę instytucji wiodącej powinien pełnić Minister Zdrowia, a nie jak ma to miejsce obecnie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Takie rozwiązanie nawiązuje do modelu prawa żywnościowego traktowanego jako dziedzina prawa sanitarnego chroniącego zdrowie publiczne²²⁴. Ponadto z uwagi na to, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi pełni rolę wspierającą w stosunku do podmiotów gospodarki żywnościowej (w szczególności rolników)²²⁵ przypisanie nadzoru nad PIBŻ Ministrowi Zdrowia zapewni formalną niezależność od interesów gospodarczych i politycznych nie zawsze zbieżnych z priorytetem prawa żywnościowego, którym jest ochrona zdrowia konsumentów²²⁶. Za takim usytuowaniem nadzoru nad PIBŻ przemawia także struktura działań administracji rządowej przypisująca Ministrowi Zdrowia koordynację bezpieczeństwa żywności, a także nadzór nad jakością zdrowotną żywności w procesie produkcji i w obrocie²²⁷. Rekomendacja ta jest zgodna z wytycznymi WHO.

²²³ Truszczyński, M., Pejsak, Z. (2015), „Jedno Zdrowie” – koncepcja łącząca działalność naukową i praktyczną z zakresu ochrony zdrowia człowieka i zwierząt, *Życie Weterynaryjne*, 90, s. 280–283.

²²⁴ Stefański, K. (1938). *Przepisy o dozorze nad żywnością*, Izba Przemysłowo-Handlowa, Warszawa, s. 11–13.

²²⁵ Por. art. 22 oraz 23b ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. z 2021 r. poz. 1893 z późn. zm.

²²⁶ *Stanowisko w sprawie zmiany istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce*, praca zbiorowa pracowników Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, załącznik do NIK (2021a), *op. cit.*, s. 69–85.

²²⁷ Art. 33 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Wyjątek (tj. przypisanie do działu rolnictwo) obejmuje nadzór nad jakością zdrowotną:
a) środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego w miejscach ich pozyskiwania, wytwarzania, przetwarzania i składowania, a także w sprzedaży bezpośredniej, rolniczym handlu detalicznym oraz działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej,
b) żywności zawierającej jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego w rolniczym handlu detalicznym.

10.4.3. Wdrożenie nowego systemu informacji o pomocy dla sektora rolniczego

Należy stworzyć system obsługi rolników na wzór „jednego okienka” dla przedsiębiorców, funkcjonującego od 2014 roku. System ten powinien dawać możliwość pełnej obsługi gospodarstwa rolnego wraz z możliwością aplikowania o dostępne formy wsparcia finansowego. Ponadto należy uprościć i ujednolicić informacje dotyczące form wsparcia.

Mnogość form finansowania oraz związanych z tym wytycznych, instrukcji i regulacji wymusza potrzebę utworzenia zintegrowanej platformy informującej o pomocy kierowanej do rolników. MRiRW utworzyło platformę cyfrową „Okienko dla rolnika”, ale ogranicza się ona do możliwości składania wniosków i formułowania pytań. W swej konstrukcji jest ona daleka od dynamicznego, interaktywnego portalu informacyjnego, zapewniającego płynną dwustronną komunikację. W celu wyeliminowania dotychczasowych słabości w dostępie do informacji o pomocy dla rolnictwa rekomenduje się utworzenie platformy, na której zebrane zostaną dane dotyczące dostępności wsparcia finansowego, zasad ubiegania się o jego przyznanie, wymaganej dokumentacji i procedur towarzyszących aplikowaniu o środki. Przydatnym narzędziem usprawniającym proces informowania o dostępnych formach wsparcia powinna być baza danych o dostępnych programach, umożliwiająca wyszukanie na podstawie wypełnionej przez rolnika kwerendy wsparcia finansowego odpowiadającego jego potrzebom. Utworzona platforma powinna stanowić równocześnie płaszczyznę prezentacji najlepszych praktyk (krajowych i zagranicznych) obejmujących wykorzystane wsparcie finansowe, komunikacji z beneficjentami wykorzystującymi w sposób efektywny otrzymane środki, a także miejscem, w którym mogłaby być tworzone aliance na rzecz pozyskiwania finansowania i współpracy w realizacji projektów (zgodnie z formułą „shared economy”).

Rekomendacja obejmuje także połączenie aplikowania do programów pozostających ze sobą w ścisłym związku, bądź też wprost ze sobą powiązanych. Zwiększy to przejrzystość informacji o dostępnych środkach i usprawni proces wnioskowania o ich pozyskanie. Platforma powinna także dawać możliwość raportowania o efektach realizowanych projektów. Narzędzie raportowania należy opracować w taki sposób, aby było ono źródłem informacji o tym, jakie efekty zarówno dla rolnika jak i w szerszej skali (lokalnej, ponadlokalnej, regionalnej) przyniosło wykorzystanie przez niego pozyskanych środków. Okresowa ewaluacja efektów realizowanych projektów pozwoli na obiektywną ocenę wykorzystania pozyskanych środków i posłuży dla reorientacji dotychczasowych polityk wsparcia.

11. FINANSE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Rozdział ten wyraźnie różni się charakterem od rozdziałów poprzednich, w których przedstawione zostały propozycje bezpośrednio związane z rozwojem wsi i rolnictwa, a których celem jest zwiększenie efektywności publicznego wsparcia tego obszaru. Rekomendacje zawarte w tym rozdziale mają szerszy charakter, gdyż odnoszą się do całości funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Uzasadnieniem dla takiego wyjścia poza ściśle określone na wstępie ramy tego opracowania jest przekonanie, że zasadniczych celów publicznego wsparcia rolnictwa i rozwoju wsi nie można osiągnąć bez sprawnie działających na terenach wiejskich gmin i powiatów.

11.1. Cele wsparcia

O ile bezpośrednie wsparcie rolnictwa finansowane jest głównie środkami funduszy europejskich i krajowym i wydatkami sektora rządowego, to w rozwoju obszarów wiejskich zasadniczą rolę odegrać muszą przedsięwzięcia realizowane – a także w znacznym stopniu finansowane – przez jednostki samorządu terytorialnego. Dla osiągnięcia zarysowanych na wstępie celów niezbędne jest, by system finansowy jednostek samorządu terytorialnego zapewniał tym jednostkom:

- potencjał finansowy wystarczający dla zapewnienia dobrej jakości usług publicznych i jednoczesnego zaangażowania w rozbudowę infrastruktury technicznej i społecznej obszarów wiejskich,
- stabilne i przejrzyste zasady finansowania,
- możliwość elastycznego i efektywnego zarządzania posiadanymi środkami finansowymi.

Cele te można osiągnąć albo proponując włączenie do systemu finansów samorządowych specjalnych regulacji odnoszących się do interesującej nas sfery działań samorządowych, albo – i to należy uznać za rozwiązanie znacznie lepsze – dokonać zasadniczej przebudowy obecnego systemu finansów samorządowych. Szczegółowe przedstawienie choćby zarysu takiego systemu przekracza ramy tego opracowania, dlatego w dalszej części tego rozdziału przedstawione zostaną te postulaty, które stanowią próbę rozwiązania najważniejszych problemów finansów

samorządowych i które w istotny sposób powinny wzmocnić rolę samorządów w procesach rozwoju wsi i rolnictwa.

11.2. Słabości i wady obecnego systemu

Obowiązujący obecnie system finansów samorządowych, którego podstawę stanowią:

- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²²⁸,
- ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²²⁹,
- tzw. ustawy ustrojowe, czyli ustawy określające organizację i zasady funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego:
 - ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³⁰,
 - ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²³¹,
 - ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²³²,

nie spełnia tych wymagań, a liczne nowelizacje wymienionych powyżej ustaw sprawiły, że nie tworzą one zwarte, logicznego systemu finansów samorządowych. Za najważniejsze słabości i wady obecnego systemu, mające bezpośredni wpływ na możliwości wskazanych wcześniej celów publicznego wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, uznać należy:

- zbyt słaby mechanizm wyrównywania różnic potencjału dochodowego JST,
- niedofinansowanie zadań zleconych i niejasny mechanizm wyznaczania kwot należnych dotacji na finansowanie ich wykonania,
- ograniczenia możliwości elastycznego dostosowania struktury wydatków do posiadanych zasobów finansowych, spowodowane licznymi regulacjami wiążącymi przekazywane JST środki z konkretnymi wydatkami,
- przeniesienie na JST ryzyka finansowego związanego z centralnie ustalonymi wynagrodzeniami nauczycieli pochłaniającymi znaczną część zasobów finansowych JST,
- niekorzystna dla mniejszych gmin miejskich struktura dochodów własnych,
- niesprawiedliwy system rozliczania i przekazywania JST udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych.

²²⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.

²²⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1672 z późn. zm.

²³⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.

²³¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1526.

²³² Dz. U. z 2022 r. poz. 547 z późn. zm.

11.3. Dobre praktyki

W modelowym systemie organizacji i finansowania działalności samorządu terytorialnego:

- zadania publiczne przypisane są różnym szczeblom władzy publicznej w taki sposób, że do kompetencji władz lokalnych należą usługi o charakterze lokalnym, świadczone na rzecz lokalnej społeczności,
- dochody publiczne podzielone są pomiędzy władze lokalne i władze ponadlokalne w taki sposób, by zadania władz lokalnych mogły być w pełni finansowane przypisanymi im dochodami własnymi.

W praktyce model taki jest niemożliwy do wdrożenia w żadnym państwie. Wynika to z jednej strony z nierównomiernego rozkładu dochodów publicznych pomiędzy regiony i jednostki samorządowe podstawowego stopnia, z drugiej zaś – z obserwowanej już od kilku dziesięcioleci tendencji decentralizacyjnych, prowadzących do stopniowego przekazywania samorządom coraz szerszego zakresu zadań, przy czym w wielu przykładach (na przykład w odniesieniu do zadań edukacyjnych) przekazanie zadań jest uzasadnione ich lokalnym charakterem, lecz jednocześnie konieczna jest pewna unifikacja sposobu i standardów wykonania tych zadań w skali całego państwa lub – w przypadku państw o ustroju federalnym – regionu. W konsekwencji w „realnych”, a nie w modelowych systemach organizacji i finansów samorządowych pojawia się konieczność:

- ustanowienia reguł wykonywania przez jednostki samorządowe zadań, które albo mają charakter ponadlokalny, albo których charakter wymusza potrzebę unifikacji standardów ich wykonania,
- stworzenia systemu wyrównywania potencjału finansowego jednostek samorządowych w celu zapewnienia wszystkim obywatelom w miarę równego dostępu do usług publicznych wykonywanych zgodnie z obowiązującymi standardami,

przy czym postulaty te mogą być realizowane na wiele różnych sposobów.

Analiza niezwykle obszernej (zwłaszcza w kwestiach związanych z systemami wyrównywania finansowego) literatury wskazuje na istotne różnice pomiędzy rozwiązaniami stosowanymi w Polsce, a tymi, które w świetle doświadczeń innych państw, zwłaszcza tych, w których samorząd terytorialny odgrywa kluczową rolę w wykonywaniu zadań publicznych.

Pełny, rzetelny przegląd potencjalnie przydatnych dla Polski doświadczeń dotyczących zarówno systemów wyrównawczych, jak i powierzania samorządom lokalnym zadań „ogólnopaństwowych” przekracza ramy tego rozdziału. Z tego powodu omówienie dobrych praktyk ograniczone zostało do krótkiego przedstawienia trzech kwestii:

- ustanawiania, finansowania i wykonywania tzw. zadań zleconych,
- konstrukcji systemów wyrównawczych,
- finansowania wynagrodzeń nauczycieli szkół podstawowych i średnich.

11.3.1. Zadania zlecone samorządom

Wbrew dość często spotykanym opiniom instytucja zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego nie jest specyficznym polskim „wynałazkiem”, lecz obecna jest w systemach finansów samorządowych wielu państw. Znajduje też swoje miejsce w przepisach Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL), stanowiących w szczególności, że: w przypadku przekazania pełnomocnictw przez władzę centralną lub regionalną, wspólnoty lokalne powinny cieszyć się, na ile to możliwe, swobodą w przystosowywaniu pełnienia tych pełnomocnictw do warunków lokalnych. Powinny być przy tym spełnione inne postulaty EKSL, stanowiące, iż:

- *kompetencje powierzone wspólnotom lokalnym winny być prawidłowo pełne i całkowite i mogą one być kwestionowane lub ograniczane przez inną władzę, centralną lub regionalną, jedynie w ramach prawa*²³³,
- *w miarę możliwości, subwencje przyznane wspólnotom lokalnym, nie powinny być przeznaczane na finansowanie projektów specyficznych, a przyznanie subwencji nie powinno przynosić uszczerbku fundamentalnej wolności polityki wspólnot lokalnych we właściwej im dziedzinie kompetencji*²³⁴.

Zadania zlecone są najczęściej definiowane jako zadania, których wykonywanie przez wskazane w ustawie jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązkowe i powinno być zgodne z ustawowo określonymi standardami. W Niemczech rozróżnia się przy tym dwa rodzaje tak rozumianych zadań zleconych:

- obowiązkowe zadania własne,
- zadania wykonywane obowiązkowo przez wskazane jednostki samorządu terytorialnego – na ogół przez gminy, lecz formalnie uznawane nadal za zadania organów władzy publicznej szczebla ponadlokalnego, a więc organy krajów związkowych²³⁵ (*Länder*) lub organy władzy publicznej szczebla państwowego²³⁶.

²³³ Art. 4 ust. 4 EKSL.

²³⁴ Art. 9 ust. 7 EKSL.

²³⁵ Kraje związkowe nie są uznawane w Niemczech za jednostki samorządu terytorialnego.

²³⁶ W kwestii niemieckiego systemu zadań zleconych por. np.: Ruge K., Ritgen K. (2021), *Local Self-Government and Administration*, [w:] Kuhlmann S., Proeller I., Schimanke D., Ziekow J. (eds.), *Public Administration in Germany*, Palgrave Macmillan – International Institute of Administrative Sciences, Cham, s. 123–141.

Różnica między oboma rodzajami zadań zleconych sprowadza się do dwóch kwestii:

- w przypadku zadań zleconych niemających statusu obowiązkowych zadań własnych organy zlecające zadanie mogą wydawać jednostkom samorządowym wykonującym zadanie zlecone wiążące instrukcje dotyczące sposobu realizacji zadania,
- szerszy niż w przypadku obligatoryjnych zadań własnych jest zakres kryteriów kontroli sposobu wykonania zadań.

Dla polskiego systemu zadań zleconych, w którym występują identyczne jak w opisywanym systemie niemieckim rozróżnienie dwa rodzaje zadań samorządowych, istotne jest to, iż w systemie niemieckim obowiązek wykonania zadania nie wiąże się z wyodrębnieniem puli środków, która może być wykorzystana tylko na wykonanie zleconego zadania i która podlega szczególnemu trybowi rozliczania i kontroli, a problem zapewnienia samorządom środków adekwatnych do realnych kosztów wykonywania zadań zleconych zostaje przeniesiony na poziom ewentualnego wyrównywania potencjału finansowego jednostki samorządowej. Jak słusznie zauważa M. Dylewski²³⁷ zaletą takiego podejścia do finansowania zadań zleconych jest i to, że powoduje ono rozwiązanie innego – praktycznie nierozwiązywalnego – problemu: pogodzenia postulatu pełnego sfinansowania przez organ zlecający kosztów rzetelnego wykonania zleconego zadania z dążeniem do stosowania przy kalkulacji transferów ze szczebla centralnego do jednostek samorządowych jednolitego, zalgorytmizowanego podejścia do wszystkich jednostek.

11.3.2. Systemy wyrównawcze

Nierównomierny rozkład własnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego i wywołane różnymi czynnikami zróżnicowanie kosztów wykonywania zadań publicznych powoduje, że niemal we wszystkich państwach nieodzownym elementem systemu finansów samorządowych jest mechanizm wyrównywania różnic dochodów i zdolności do poprawnego wykonywania zadań publicznych²³⁸. Publikacje prezentujące międzynarodowe porównania systemów finansowych samorządu terytorialnego i stopień decentralizacji kompetencji do wykonywania zadań publicznych²³⁹ wykazują przy tym bardzo istotne zróżnicowanie zasad

²³⁷ Por. Dylewski M. (2016), *The Financing of Public Tasks Delegated to Local Governments – An Unresolved Systemic Problem*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu”, 2016, t. 70, nr 5, s. 165–176

²³⁸ W Unii Europejskiej wyjątek stanowią tylko małe i bardzo scentralizowane państwa: Cypr i Malta.

²³⁹ Por. np. Alcidi C., Giovannini A., Infelise F., Núñez Ferrer J. (2014), *Division of powers between the European Union, member states, candidate and some potential candidate countries, and local and regional authorities: Fiscal decentralisation or federalism*, European Union – Committee of

konstrukcji, rozmiarów i siły oddziaływania tych systemów. Do najważniejszych przyczyn tego zróżnicowania zaliczyć należy:

- ustrój państwa,
- stopień zróżnicowania pierwotnego (przed dokonaniem transferów wyrównawczych) rozkładu terytorialnego dochodów publicznych, wywołany zarówno względami historycznymi, jak i warunkami naturalnymi,
- organizacja samorządu terytorialnego – tu za najbardziej skomplikowane uważa się zaprojektowanie systemu wyrównywania dla państwa z trójstopniową (a więc taką jak w Polsce) strukturą samorządu terytorialnego,
- stopień decentralizacji wykonywania zadań publicznych – im jest on większy, tym większe znaczenie mają mechanizmy wyrównawcze.

Spośród cech charakteryzujących, a zarazem różnicujących funkcjonujące w praktyce systemy wyrównawcze wskazać należy:

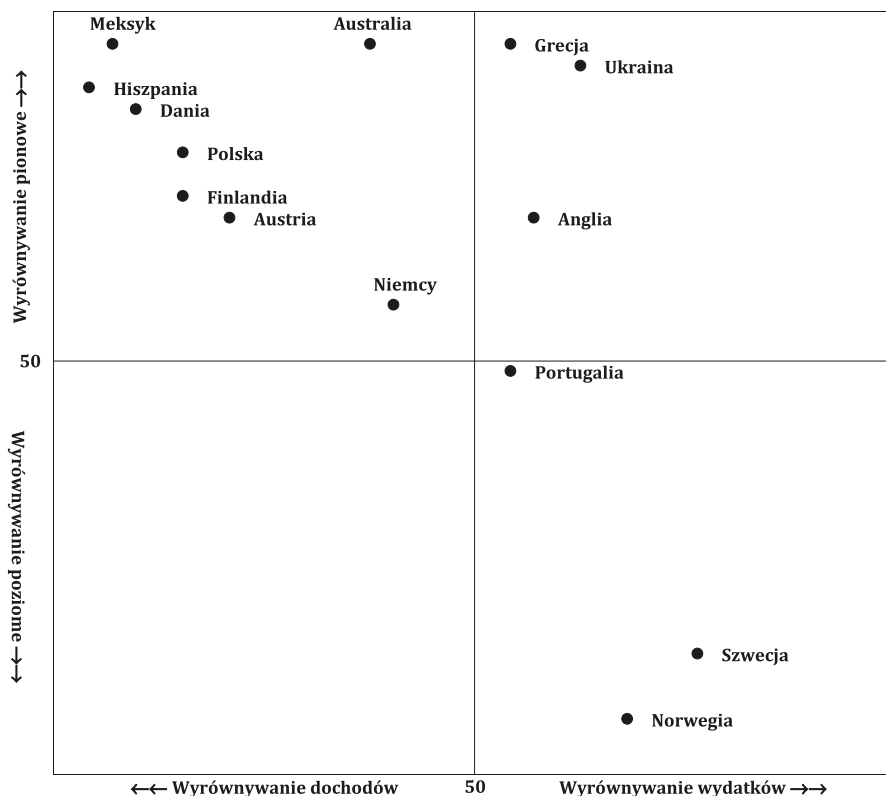
- kierunek transferów wyrównawczych – tu wyróżnia się systemy z wyrównywaniem pionowym (od szczybla centralnego w dół) i z wyrównywaniem poziomym, opartym na transferach między samorządami tego samego typu,
- przedmiot wyrównywania – systemy nastawione na wyrównywanie potencjału dochodowego i systemy służące wyrównaniu możliwości właściwego sfinansowania przypisanych jednostkom samorządowym zadań publicznych,
- skalę wyrównywania – albo pełne wyrównanie luki (dochodowej lub wydatkowej), albo wyrównanie częściowe,
- podstawę określenia wielkości luki wymagającej wyrównania – podstawą tą mogą być zarówno dane sprawozdawcze dotyczące dochodów i wydatków jednostek samorządowych, jak też uśrednione wielkości potencjalnych dochodów i niezbędnych wydatków
- sposób określania normatywów wydatkowych – tu zaobserwować można bardzo dużą różnorodność stosowanych metod – od normatywów opartych na zestawie bardzo niewielu, podstawowych parametrów (takich jak liczba i struktura ludności, gęstość zaludnienia), aż do złożonych systemów, opartych na wielu różnorodnych wskaźnikach skorelowanych z kosztami wykonywania różnych zadań publicznych²⁴⁰.

Regions; Blöchliger H. (2014), *Fiscal Equalisation – A Cross-Country Perspective*, referat na konferencję “Fiscal Equalisation”, Berlin, 26–27 czerwca 2014 r., www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/OECD_Bloechliger%20Fiscal%20Equalization.pdf; Allain-Dupré D. (2018), *Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guidelines for policy-makers*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 24, OECD, Paris; Dougherty S., Forman K. (2021), *Evaluating Fiscal Equalisation: Finding the Right Balance*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 35, OECD, Paris.

²⁴⁰ Przegląd takich algorytmów tworzenia normatywów wydatkowych znaleźć można np. w: Shah, A.

Za zalecane (ale i najczęściej wykorzystywane w praktyce) uważa się najczęściej systemy oparte na transferach pionowych z mieszanym systemem wyrównywania dochodowo-wydatkowego, chociaż jednocześnie wskazywane są problemy (merytoryczne i techniczne) związane z algorytmami wyrównywania wydatkowego).

Rysunek 7. Systemy wyrównywania dochodów i możliwości wydatkowych w wybranych państwach UE i OECD



Źródło: Staroyanska I., Benovska L. (2019), *Models of Fiscal Equalisation: European Practice*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu”, t. 86, s. 71.

(2012), *Public Services and Expenditure Need Equalization: Reflections on Principles and Worldwide Comparative Practices*, World Bank, Policy Research Working Paper 6006. Interesujące jest, że ten sam autor zdecydowanie opowiada się za zasadniczą redukcją liczby parametrów wykorzystywanych do określenia normatywów wydatkowych – zob. np. Shah A. (2014), *Zasady oraz praktyka fiskalnych transferów wyrównawczych, ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów solidarnościowych i „janosikowego”*, prezentacja z warsztatów Ministerstwa Finansów RP i Banku Światowego „Transfery wyrównawcze w samorządach terytorialnych – rozwiązania międzynarodowe. Wnioski dla Polski” (Warszawa, 11 grudnia 2014 r.), <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/ECA/Poland/pl-fiscal-equalization-anwar-shah-pl.pdf>

Opisana powyżej klasyfikacja może być przydatna przy próbie uporządkowania analizy systemów wyrównawczych, jednak w praktyce żaden z opisanych powyżej schematów wyrównywania nie występuje w praktyce w „stanie czystym” – regulą są systemy o charakterze mieszanym, łączące ze sobą na przykład elementy wyrównywania dochodowego i wydatkowego, albo transfery poziome i pionowe. Zamieszczone w pracy I. Staroyanskiej i L. Benovskej graficzne przedstawienie systemów wyrównawczych funkcjonujących w wybranych państwach pokazuje przy tym, jak różne systemy mogą mieścić się w ogólnej koncepcji systemu wyrównywania „dochodowo-wydatkowego” zbudowanego jednocześnie na transferach poziomych i pionowych.

O trudnościach, jakie napotyka próba takiego syntetycznego przedstawienia charakterystyk systemów wyrównawczych świadczyć może porównanie zamieszczonego powyżej schematu z podobnym rysunkiem pochodzącym z opublikowanego w tym samym roku raportu S. Dougherty'ego i K. Formana²⁴¹.

Za interesujące zestawienie rekomendacji odnoszących się do sposobu konstrukcji systemów wyrównawczych uznać należy sformułowany przez D. Allain-Dupré²⁴² zestaw dziesięciu zaleceń, zgodnie z którymi konstrukcja efektywnego systemu wyrównawczego powinna opierać się na następujących zasadach:

- jasnego określenia podziału kompetencji pomiędzy władze państwowe i samorządowe wszystkich szczebli,
- zapewnienia wystarczającego finansowania wszystkich zadań publicznych,
- wzmocnienia autonomii fiskalnej władz samorządowych i ich odpowiedzialności za wykonywane zadania,
- wspierania budowy potencjału jednostek samorządu terytorialnego,
- stworzenia mechanizmów koordynacji działań władz publicznych różnych szczebli,
- wspierania współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego,
- wzmocnienia innowacyjnego i eksperymentalnego zarządzania sprawami publicznymi,
- promowania zaangażowania obywateli w zarządzanie sprawami publicznymi,
- stosowania zasad asymetrycznej decentralizacji,
- konsekwentnego zwiększania przejrzystości finansów publicznych, usprawniania gromadzenia niezbędnych danych i monitorowanie wydajności,
- wzmocnienia krajowych polityk rozwoju regionalnego i systemu wyrównywania szans.

²⁴¹ Dougherty S., Forman K. (2021), *Evaluating Fiscal Equalisation: Finding the Right Balance*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 35, OECD, Paris.

²⁴² OECD (2019), *Making Decentralization Work. A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Studies, OECD Publishing, Paris, s. 136–184.

11.3.3. Finansowanie wynagrodzeń nauczycieli

Analiza przeglądowych raportów dotyczących organizacji i finansowania edukacji w państwach europejskich i w państwach OECD²⁴³ wykazała, że niemal we wszystkich państwach UE i OECD:

- prowadzenie szkół podstawowych i średnich należy do zadań samorządu terytorialnego,
- finansowanie wynagrodzeń nauczycieli i związane z tym ryzyko finansowe spoczywa na organach władzy publicznej szczebla centralnego, przy czym przejście tego ryzyka może być realizowane albo poprzez przejście przez państwo roli pracodawcy nauczycieli, albo przez ustanowienie gwarancji finansowania wynagrodzeń nauczycieli – pracowników samorządowych do wysokości rzetelnie określonych limitów.

Za takim rozwiązaniem problemu finansowania wynagrodzeń nauczycieli przemawia wiele argumentów, spośród których – jako najważniejsze należy wskazać:

- powszechną praktykę ustalania wysokości wynagrodzeń nauczycielskich albo aktami prawnymi stanowionymi na szczeblu centralnym lub w drodze ogólnopaństwowych negocjacji centralnych organów władzy publicznej z nauczycielskimi związkami zawodowymi,
- duże obciążenie kosztami wynagrodzeń nauczycieli gmin o relatywnie niskim potencjale dochodowym,
- obserwowany coraz częściej w Europie problem pogłębiających się trudności z zatrudnianiem nauczycieli²⁴⁴, przy czym niesatysfakcjonujący poziom wynagrodzeń nauczycieli jest jedną z najważniejszych przyczyn takiego stanu rzeczy.

Według „Financial Times” tylko w pięciu państwach: w Niemczech, Polsce, Austrii, Francji i na Węgrzech brakuje – według ocen rządów i związków zawodowych nauczycieli – ok. 80 tysięcy nauczycieli²⁴⁵. W Polsce problem ten jest szczególnie palący, gdyż według danych Komisji Europejskiej wynagrodzenia nauczy-

²⁴³ Zob. np. Britton J., Propper C. (2016), *Teacher pay and school productivity: Exploiting wage regulation*, Journal of Public Economics 133 (2016), s. 75–89, OECD (2022), *Education at a Glance 2022: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris; *Teachers' and school heads' salaries and allowances in Europe – 2020/2021*. Eurydice (2022), *Eurydice Facts and Figures*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications/teachers-and-school-heads-salaries-and-allowances-europe-20202021>

²⁴⁴ Por. np. Cooney Ch. (2022), *Government's plan for teachers' pay risks funding crisis, say unions*, BBC News Deutsche Welle (2022), *Niemcy. Brakuje dziesiątek tysięcy nauczycieli. Tak źle jeszcze nie było*.

²⁴⁵ Jock A., Cocco F. (2022), *Wanted: tens of thousands of teachers to staff Europe's schools*, Financial Times, 2 września 2022.

cieli w Polsce należą do najniższych w całej Unii Europejskiej – tak pod względem ich siły nabywczej, jak i w relacji do poziomu PKB na jednego mieszkańca.

Tabela 35. Wynagrodzenia pełnozatrudnionych nauczycieli¹ w państwach UE w roku szkolnym 2020/2021 według typów szkół

Państwa członkowskie UE	ISCED ²					
	Euro, PPS, 2020			PKB (PPS) na osobę = 100		
	1	2	3–4	1	2	3–4
Belgia	29.209	29.209	36.441	75,00	75,00	93,57
Bułgaria	15.159	15.159	15.159	80,96	80,96	80,96
Czechy	20.422	19.065	20.422	69,23	64,63	69,23
Dania	38.766	33.627	36.275	89,53	77,66	83,78
Niemcy	50.357	.	58.541	129,23	.	150,23
Estonia	19.162	.	19.162	69,52	.	69,52
Irlandia	26.542	.	26.542	36,87	.	36,87
Grecja	15.435	15.435	15.435	74,47	74,47	74,47
Hiszpania	31.609	31.609	35.308	115,99	115,99	129,56
Francja	24.563	24.563	26.889	72,81	72,81	79,71
Chorwacja	22.796	.	22.796	98,88	.	98,88
Włochy	23.601	23.601	25.366	76,75	76,75	82,49
Cypr	25.465	25.465	25.465	87,52	87,52	87,52
Łotwa	12.739	12.739	12.739	54,01	54,01	54,01
Litwa	23.709	23.709	23.709	82,46	82,46	82,46
Luksemburg	46.066	46.066	52.208	52,10	52,10	59,05
Węgry	13.465	13.465	13.465	55,02	55,02	55,02
Malta	28.174	23.058	28.174	87,89	71,93	87,89
Niderlandy	32.350	32.350	34.296	76,40	76,40	80,99
Austria	32.865	.	32.810	83,66	x	83,52
Polska	15.068	15.068	15.068	60,32	x	60,32
Portugalia	25.440	25.440	25.440	104,55	104,55	104,55
Rumunia	17.977	17.977	17.977	76,09	76,09	76,09
Słowenia	22.673	22.673	22.673	77,62	77,62	77,62
Słowacja	13.319	10.750	13.319	59,52	48,04	59,52
Finlandia	26.493	23.243	30.077	72,61	63,70	82,43
Szwecja	29.092	28.745	30.135	72,53	71,66	75,13

1 Przeciętne wynagrodzenie nauczyciela na najwyższym stopniu awansu zawodowego.

2 ISCED 1 = szkoły podstawowe, ISCED 2 = niższe szkoły ponadpodstawowe (gimnazja), ISCED 3 = wyższe szkoły ponadpodstawowe (licea, technika), ISCED 4 = szkoły policealne.

Źródło: Eurydice (2022), *Teachers' and school heads' salaries and allowances in Europe – 2020/2021*. Eurydice Facts and Figures. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2022.

Wydaje się oczywiste, że utrzymywanie wynagrodzeń nauczycielskich na obecnym poziomie i związany z tym brak chętnych do podjęcia pracy w szkołach grozi wyraźnym obniżeniem jakości kształcenia. Nieracjonalne jest przy tym przekonanie, że problem ten samorzady rozwiążą same, bez finansowej interwencji państwa.

Przeciętny poziom wynagrodzeń nauczycieli nie jest jedynym parametrem decydującym o płacowej atrakcyjności zawodu nauczyciela. W literaturze podkreśla się znaczenie innych czynników, takich jak:

- wysokość płac nauczycieli podejmujących pracę po raz pierwszy oraz przeciętny czas dojścia do najwyższych wynagrodzeń oferowanych nauczycielom, a także wysokość docelowych wynagrodzeń²⁴⁶,
- wynagrodzenia oferowane poza systemem szkolnictwa,
- powiązanie wynagrodzeń z jakością pracy nauczycieli²⁴⁷.

11.4. Rekomendacje

Wszystkie rekomendacje przedstawione poniżej w tym rozdziale wymagają zmian legislacyjnych, przy czym największe znaczenie mają proponowane zmiany w ustawie o finansach publicznych i w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku tej drugiej ustawy celowe wydaje się uchylenie obecnej ustawy i uchwalenie nowej, uwzględniającej nie tylko poniższe rekomendacje odnoszące się do tej ustawy, lecz również wiele innych zmian.

11.4.1. Centralne finansowanie płac nauczycieli

Finansowanie wynagrodzeń nauczycieli szkół podstawowych i średnich powinno zostać uznane za zadanie administracji rządowej i podlegać refundacji gminom i powiatom do wysokości rzetelnie określonej liczby niezbędnych etatów nauczycielskich, z uwzględnieniem zróżnicowania wynagrodzeń w zależności od stopnia awansu zawodowego i stażu pracy nauczycieli zatrudnionych w jednostce samorządu terytorialnego. Zadanie polegające na wypłacie wynagrodzeń dla nauczycieli powinno mieć status zadania zleconego gminom i powiatom.

²⁴⁶ Por. np. Eurydice (2022), Britton J., Propper C. (2021).

²⁴⁷ Por. np. Woessmann L. (2011), *Cross-country evidence on teacher performance pay*, Economics of Education Review Vol. 30, issue 3, s. 404–418.

Za wprowadzeniem takiego rozwiązania, stosowanego w większości państw rozwiniętych, w tym w większości państw Unii Europejskiej, przemawia przede wszystkim fakt, że wynagrodzenia nauczycieli podlegają ścisłym regulacjom ustawowym, a ponadto często są one przedmiotem negocjacji (dotyczących zazwyczaj podwyżek wynagrodzeń przekraczających ustawowe minimum) prowadzonych nie na szczeblu samorządowym, lecz pomiędzy rządem i nauczycielskimi związkami zawodowymi. W ten sposób ryzyko finansowe związane z wysokością wynagrodzeń, na którą samorządy nie mają praktycznie żadnego wpływu, obciąża nie rząd, a właśnie samorządy. System finansowy JST przewiduje możliwość zrekompensowania skutków finansowych dodatkowych podwyżek dla nauczycieli, lecz w praktyce rekompensata taka nigdy, w szczególności w odniesieniu do gmin, nie jest pełna.

Przejęcie finansowania wynagrodzeń nauczycieli przez administrację rządową jest tym ważniejsze, że podwyżki wynagrodzeń będą w najbliższym czasie niezbędne. Wynika to zarówno z analizy statystyk międzynarodowych pokazujących, że nauczyciele w Polsce należą do najgorzej zarabiających w Unii Europejskiej²⁴⁸, jak i w narastających problemach dyrektorów ze znalezieniem pełnej obsady nauczycielskiej, niezbędnej dla normalnego funkcjonowania szkoły.

Przeniesienie na Skarb Państwa obowiązku finansowania wynagrodzeń nauczycieli wymagać będzie określenia normatywu kosztów wiążącego jednostki samorządu terytorialnego i stanowiącego limit należnej refundacji wydatków na wynagrodzenia nauczycieli. Normatyw ten powinien uwzględniać:

- liczbę uczniów w szkołach prowadzonych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego,
- istniejącą sieć szkół,
- możliwości sfinansowania finansowych skutków awansu zawodowego nauczycieli,
- preferencje dla nauczycieli zatrudnionych na terenach wiejskich,
- obowiązkowe narzuty na wynagrodzenia obciążające pracodawcę.

11.4.2. Uproszczenie wewnętrznej struktury subwencji ogólnej

Struktura subwencji ogólnej powinna zostać uproszczona poprzez:

- **zniesienie części oświatowej i rozwojowej,**
- **zniesienie rezerw celowych stanowiących wyodrębnione części subwencji ogólnej,**
- **ustalenie nowej formuły subwencji wyrównawczej.**

²⁴⁸ Por. np. Yanatma S. (2022), *Teachers' salaries: Which countries pay the most and the least in Europe, Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe – 2020/2021*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Propozycja zniesienia części oświatowej i rozwojowej subwencji ogólnej oraz rezerw wyodrębnionych w łącznej kwocie subwencji ogólnej i przeznaczonych na finansowanie²⁴⁹:

- 1) inwestycji na drogach samorządowych i na drogach krajowych w granicach miast na prawach powiatu²⁵⁰;
- 2) utrzymania dużych rzecznych przepraw promowych,
- 3) remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu

ma swoje źródło zarówno w proponowanych dalej zmianach konstrukcji części wyrównawczej subwencji ogólnej, jak i w krytycznej ocenie konstrukcji części oświatowej i rozwojowej.

Zasadniczy problem z częścią oświatową subwencji ogólnej (tzw. subwencją oświatową) polega na tym, że jest ona przyznawana wszystkim gminom niezależnie od ich potencjału i kondycji finansowej. W efekcie pochłania większość środków subwencji ogólnej, ograniczając możliwość wykorzystania subwencji ogólnej jako efektywnego instrumentu wyrównującego możliwości odpowiedniego wykonywania zadań publicznych we wszystkich jednostkach samorządowych.

Ważną z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich wadą subwencji oświatowej jest również sposób obliczania jej wysokości dla poszczególnych gmin i powiatów. Algorytm podziału subwencji oświatowej pomiędzy gminy i powiaty przewiduje co prawda preferencje dla gmin położonych w małych miejscowościach, lecz mechanizm ten nie wyrównuje całkowicie różnic kosztów prowadzenia szkół w małych miejscowościach (w których jest on niemal zawsze wyższy) i w większych ośrodkach. Oznacza to, że znacząca część subwencji oświatowej wydawana jest nieskutecznie i nieefektywnie. Zauważyć też warto fakt, że o ile w gminach subwencja oświatowa pokrywa tylko ok. 54,7% wydatków na oświatę, to w powiatach – aż 96,6%.

11.4.3. Nowa subwencja wyrównawcza

Konstrukcja subwencji wyrównawczej powinna opierać się na zasadzie wyrównywania różnicy między potencjałem dochodowym jednostki i ustalonym – na jednolitych zasadach – dla wyodrębnionych grup jednostek samo-

²⁴⁹ Por. art. 26 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

²⁵⁰ Na mocy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693 z późn. zm.) w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych oraz dróg niezbędnych dla zapewnienia dostępu drogowego do polskich portów w standardzie wymaganym dla transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T).

rządu terytorialnego standardem wydatków niezbędnych do prawidłowego wykonania wszystkich przypisanych tej jednostce zadań własnych.

Analiza obowiązującego obecnie na mocy wielokrotnie już nowelizowanej ustawy z dnia 3 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁵¹ algorytmu obliczania należnej JST subwencji ogólnej wykazała, że ma on dwie podstawowe wady:

- przez włączenie do subwencji ogólnej transferów służących finansowaniu przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego zadań edukacyjnych zatarciu uległa wyrównawcza rola subwencji ogólnej,
- przy wyliczaniu należnej subwencji uwzględniany jest tylko poziom dochodów podatkowych JST (a mówiąc dokładniej – jej potencjał podatkowy, który nie jest identyczny ja dochody), pomija się natomiast istotnie wpływające na zdolność JST do wykonywania zadań publicznych zróżnicowanie wydatków niezbędnych – w konkretnych warunkach danej jednostki – do właściwego wykonania tych zadań.

Przedstawiona poniżej nowa formuła obliczania subwencji ogólnej został po raz pierwszy zaproponowana – w nieco innej wersji – w 2008 r., w opracowaniu poświęconym możliwościom wykorzystaniu doświadczeń niemieckich przy projektowaniu dochodów samorządowych w Polsce²⁵².

Ideę proponowanej koncepcji przedstawimy poniżej na przykładzie subwencji dla gmin. Zakładamy, że subwencje dla powiatów i województw byłyby konstruowane na analogicznych zasadach, lecz z uwzględnieniem specyfiki każdego z rodzajów JST.

Proponowana, nowa subwencja ogólna ma się składać z dwóch części, oznaczanych dalej jako *subwencja A* i *subwencja B*. Obie mają charakter subwencji wyrównawczych, przy czym zasadniczą rolę odgrywa subwencja A, a subwencja B ma stanowić jej uzupełnienie dla niewielkiej liczby gmin. Oznacza to odejście od założenia, że subwencję ogólną winny otrzymywać wszystkie gminy.

Należne gminom subwencje A mają być obliczane według wzoru:

$$S_j^A = \begin{cases} \alpha \cdot (Z_j - P_j) & \text{dla } Z_j > P_j \\ 0 & \text{dla } Z_j \leq P_j \end{cases} \quad j = 1, 2, \dots, 2477$$

²⁵¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2267.

²⁵² J. Mackiewicz-Łyziak, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak (2008), *Wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Możliwości wykorzystania w Polsce doświadczeń niemieckich krajów związkowych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa, s. 166–169.

zapotrzebowaniem gminy na środki finansowe, P_j oznacza potencjał dochodowy tej gminy, a parametr α określa stopień wyrównywania luki między potencjałem dochodowym i zapotrzebowaniem na środki finansowe.

Dla konkretnej jednostki samorządu terytorialnego wielkość potencjał dochodowy (P) byłby obliczany w sposób podobny jak obecnie – jako suma wybranych, najważniejszych dochodów własnych, obliczona z danych za ostatni rok, dla którego dostępne są dane sprawozdawcze.

Istotną modyfikacją sposobu wyznaczania potencjału dochodowego (nazywanego w obecnym systemie podstawowymi dochodami podatkowymi) byłoby przyjęcie, iż skutki udzielonych ulg, zwolnień i stosowania niższych od maksymalnych stawek podatków lokalnych wliczane byłyby do potencjału dochodowego tylko w części wynikającej z wyższej niż przeciętna krajowa relacji kwoty ulg, zwolnień i skutków stosowania niższych stawek podatkowych do zrealizowanych dochodów własnych danej jednostki.

Do wyliczenia zapotrzebowania na środki finansowe (Z) wykorzystana zostałaby formuła

$$Z_j = \Phi_1(V_j, X_j) + G_j \cdot \Phi_2(V_j, Y_j), \quad j = 1, 2, \dots, 2477$$

gdzie:

V_j – przeliczeniowa liczba mieszkańców,

G_j – zmienna wskaźnikowa, przyjmująca wartość 1 dla MPP i 0 dla pozostałych gmin,

Φ_1 – funkcja określająca na podstawie kilku wskaźników tworzących wektor X_p , przypadające na jednego mieszkańca standardowe koszty wykonania zadań gminy,

Φ_2 – funkcja określająca na podstawie kilku wskaźników tworzących wektor Y_p , przypadające na jednego mieszkańca standardowe koszty wykonania zadań powiatu.

Przy ustalaniu szczegółowej specyfikacji zmiennych tworzących wektory X i Y istotne jest, by:

- liczba składowych obu wektorów był możliwie niewielka,
- dla wybranych wskaźników dostępne były rzetelne dane o ich wartościach,
- wskaźniki były ściśle związane z kosztami wykonywania najważniejszych zadań JST.

Przeliczeniowa liczba mieszkańców powinna być wyznaczana w sposób zapewniający preferencje dla gmin najmniejszych (ze względu na wysoki udział „kosztów stałych”) i dla gmin największych, w których koszty wykonywania zadań publicznych rosną na ogół szybciej od liczby ludności.

Subwencja B ma charakter uzupełniający i służy zapewnieniu każdej gminie pewnego minimalnego poziomu dochodów. Subwencja B byłaby obliczana zgodnie ze wzorem

$$S_j^B = \begin{cases} (\beta - \frac{D_j}{D^*}) \cdot D^* \cdot L_j & \text{dla } D_j < \beta \cdot D^* \\ 0 & \text{dla } D_j \geq \beta \cdot D^* \end{cases}, \quad j = 1, 2, \dots, 2477$$

gdzie D_j oznacza dochody na jednego mieszkańca (bez subwencji B) w j -tej gminie, D^* jest średnią wartością dochodów na jednego mieszkańca we wszystkich gminach, a parametr β określa procent średnich dochodów wszystkich gmin, który chcemy zagwarantować każdej gminie. Wartość parametru β powinna mieścić się w przedziale 0,6 – 0,75, lecz dokładne określenie wartości tego i kilku innych parametrów wymaga przeprowadzenia wielowariantowych obliczeń symulacyjnych.

Koncepcja nowej subwencji ogólnej nie przewiduje obciążenia jednostek o najwyższych dochodach obowiązkiem dokonywania wpłat do budżetu państwa. Nie byłoby natomiast sprzeczne z „duchem” nowej subwencji utrzymanie instytucji rezerwy subwencji.

11.4.4. Ograniczenie zakresu zadań zleconych na mocy ustaw

Zasadnicza większość zadań wykonywanych obecnie przez JST jako zadania z zakresu administracji rządowej zlecone samorządom na mocy ustaw powinna zostać przekształcona w obowiązkowe zadania własne, a środki przekazywane samorządom na finansowanie tych zadań powinny zostać zastąpione przez odpowiednie zwiększenie dochodów własnych lub subwencji. Charakter zadań własnych powinny zachować jedynie:

- zadania polegające na wypłacie obowiązkowych świadczeń lub dotacji, które z mocy prawa finansowane są ze środków budżetu państwa, w tym – zgodnie ze sformułowaną wcześniej rekomendacją – wypłaty wynagrodzeń nauczycieli.
- zadania polegające na koordynacji – w nadzwyczajnych warunkach, takich jak np. klęski żywiołowe – przez władze samorządowe działań wszystkich organów władzy publicznej i podległych im jednostek organizacyjnych.

Ograniczenie zakresu zadań zleconych powinno być jednym z kluczowych przedsięwzięć służących konsolidacji finansów samorządowych i zniesieniu podziału środków znajdujących się w dyspozycji JST na odrębne pule środków, które mogą być wydatkowane tylko na określone cele.

Za daleko idącym ograniczeniem zakresu zadań zleconych przemawia również fakt, iż mimo ponad trzydziestu lat funkcjonowania systemu zadań zleconych nie udało się rozwiązać kilku bardzo istotnych problemów związanych z wykonywaniem zadań zleconych, w tym:

- sposobu kalkulacji należnych JST kwot dotacji na zadania zlecone i rozwiązania sprzeczności między dążeniem do unifikacji algorytmów ustalania wysokości dotacji i zasadą pełnego finansowania z budżetu państwa kosztów wykonywania zadań zleconych w każdej JST,
- sposobu rozliczania wykorzystania dotacji na zadania zlecone.

Wysokość dotacji na zadania zlecone jest „od zawsze” przedmiotem sporów między samorządami i rządem. Przedstawiciele samorządów wielokrotnie kwestionowali adekwatność przyznawanych im kwot do realnych, uzasadnionych kosztów wykonania zadań. Możliwość znalezienia racjonalnego rozwiązania tej kwestii utrudnia ustanowiony w rozporządzeniu stosowana przez Ministerstwo Finansów praktyka nakazująca wykazywanie w budżetowych sprawozdaniach Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami z wykonania zadań zleconych tylko wydatków poniesionych do wysokości otrzymanej dotacji²⁵³. Tylko w szczególnych przypadkach JST mogą w sprawozdaniu Rb-50 wykazać pełne wydatki poniesione na zadania zlecone. Ustalenie kwoty, o jaką po zmianie statusu zadań powinny zostać zwiększone dochody własne JST winno się opierać nie na danych ze sprawozdań Rb-50, lecz na danych ze sprawozdań Rb-28 o wydatkach budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Niejasności w kwestii sposobu rozliczania wykorzystania dotacji na zadania zlecone wynikają ze przyjętej przez Ministerstwo Finansów i stosowanej przez wojewodów interpretacji art. 168 ust. 1 i ust. 6, zgodnie z którymi:

- dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego lub w terminie określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 181 ust. 3 podlegają zwrotowi do budżetu państwa odpowiednio do dnia 31 stycznia następnego roku albo w terminie 21 dni od dnia określonego w tych przepisach,
- dotacje celowe przyznane jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych

²⁵³ Por. rozdział 9 załącznika nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 144). Identyczne przepisy dotyczące sprawozdania Rb-50 zamieszczone były w rozporządzeniach w sprawie sprawozdawczości budżetowej z 3 lutego 2010 r. (Dz. U. poz. 103), 16 stycznia 2014 r. (Dz. U. poz. 119) i z 9 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 109).

ustawami, w części niewykorzystanej w danym roku, podlegają zwrotowi do budżetu państwa w części, w jakiej zadanie nie zostało wykonane.

Powołując się na te przepisy wojewodowie domagają się zwrotu części dotacji np. w przypadku, gdy liczba zrealizowanych przez JST „jednostek przeliczeniowych” zadania, przyjętych do kalkulacji wysokości dotacji była niższa od liczby przyjętej do kalkulacji. Nie uwzględnia się przy tym, czy zadanie zostało faktycznie wykonane w całości, a więc czy nie zdarzyły się przypadki niewykonania czynności, która powinna być wykonana. Interpretacja taka jest niesłuszna zarówno z uwagi na jej niezgodność z literą prawa, jak i z tego powodu, że jest sprzeczna z ogólną zasadą oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi. W świetle takiej interpretacji za wykonanie dotowanego zadania uznaje się bowiem – niezależnie od faktycznych potrzeb i wymogów prawa – taką sytuację, w której zadania zostało wykonane w takich rozmiarach jak to założono przy kalkulacji dotacji. Oczywiście jest przy tym, że jednostka wykonująca zadanie zlecone nie jest zainteresowana w jakichkolwiek oszczędnościach przy wykonywaniu dotowanego zadania²⁵⁴.

11.4.5. Zróżnicowanie udziałów w PIT

Stawki udziałów gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych powinny być zróżnicowane w zależności od kategorii gminy, przy czym wyższe udziały powinny przysługiwać:

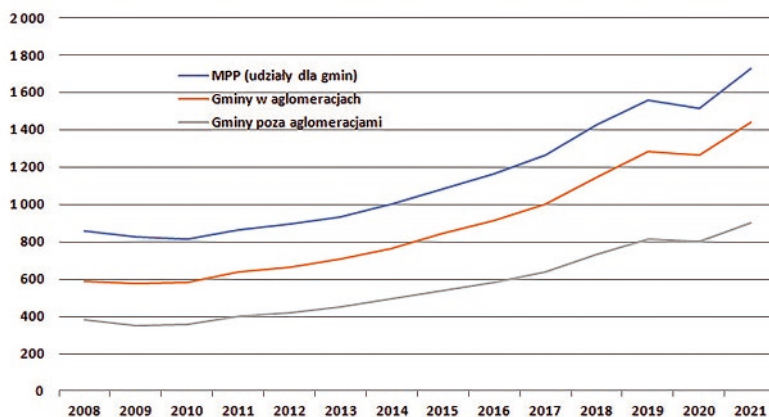
- gminom wiejskim i małym miastom położonym poza obszarami otaczającymi miasta na prawach powiatu,
- innym gminom, w których znaczną część powierzchni gminy znajdują tereny podlegające szczególnym formom ochrony przyrody i innym ograniczeniom działalności gospodarczej lub w których w ostatnich latach odnotowano znaczny spadek liczby mieszkańców.

Dochody gmin z udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych stanowią istotną część dochodów własnych gmin (w 2021 r. udziały w PIT stanowiły ok. 40% wszystkich dochodów własnych gmin) i są bardzo nierównomiernie rozdzielone pomiędzy różne grupy gmin. Z zamieszczonego poniżej wykresu widać, że przypadające na jednego mieszkańca dochody z udziałów w PIT w gminach położonych poza strefami podmiejskimi były aż o 47,6% mniejsze od „gminnych”) udziałów we wpływach z PIT w miastach na prawach powiatu (bez

²⁵⁴ Szerszą analizę tego problemu znaleźć można w NIK (2017a): *Informacja o wynikach kontroli: Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, s. 56–59.

udziałów należnych im jako powiatom) i o 32,2% mniejsze od dochodów z PIT przypadających na jednego mieszkańca w strefach podmiejskich.

Wykres 8. Dochody JST z udziałów we wpływach z PIT w latach 2009–2021 (zł na mieszkańca)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Charakterystyczną cechą rozkładu dochodów z udziałów w PIT jest to, że wysokość udziałów przypadających na jednego mieszkańca w poszczególnych gminach jest silniej zależna od położenia gminy niż od jej typu. Dobrze obrazują to dane z tabeli 36.

Tabela 36. Udziały JST z tytułu PIT w roku 2021

Typy gmin	Lokalizacja gminy			Ogółem
	MPP	Inne gminy w aglomeracjach	Gminy poza aglomeracjami	
zł na 1 mieszkańca				
Ogółem	1.725,12	1.440,08	904,03	1.475,68
Miasta na prawach powiatu ¹	1.725,12	–	–	1.725,12
Gminy miejskie	–	1.455,75	1.165,35	1.211,01
Gminy miejsko-wiejsko	–	1.443,86	907,10	994,11
Gminy wiejskie	–	1.432,40	746,78	909,41

¹ Tylko udziały należne gminom

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego.

Przyznanie wskazanym powyżej gminom zwiększonych udziałów we wpływach z PIT nie będzie powodowało istotnych skutków finansowych, gdyż wzrost dochodów z udziałów w PIT będzie – zgodnie z propozycją przedstawioną w punk-

cie 11.4.3. – powodował analogiczne zmniejszenie subwencji wyrównawczej dla gmin objętych zwiększeniem wpływów z PIT. Zwiększenie udziałów może jednak spowodować większe zainteresowanie podejmowaniem działań skłaniających do zamieszkania na terenach wiejskich. Celowe wydaje się również przyjęcie zasady, że przez określony czas – na przykład trzech lat – wzrost dochodów z udziałów w PIT pomniejszy o wzrost wynikający ze zmiany wskaźnika udziału nie jest uwzględniany przy obliczaniu subwencji wyrównawczej.

11.4.6. Zniesienie quasi-funduszy w budżetach JST

Powinny zostać zniesione przepisy nakazujące wykorzystanie wskazanych w ustawach rodzajów dochodów jednostek samorządu terytorialnego na wydatki związane z konkretnymi rodzajami zadań własnych JST

W wielu ustawach zawarte zostały przepisy nakazujące jednostkom samorządu terytorialnego przeznaczenie dochodów pochodzących z wskazanych źródeł na konkretne cele. Przepisy takie znajdują się na przykład w:

- ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁵⁵, zgodnie z którą dochody powiatów i województw samorządowych z opłat za udostępnianie materiałów z zasobów geodezyjnych i kartograficznych i innych czynności związanych z prowadzeniem tych zasobów mają być przeznaczone na zadania związane z gromadzeniem, aktualizacją, uzupełnianiem, udostępnianiem i zabezpieczaniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz wyłączeniem materiałów z zasobu⁷
- ustawie z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych²⁵⁶, zgodnie z którą 2% wpływów z podatku rolnego przeznacza się na funkcjonowanie izb rolniczych,
- ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym²⁵⁷, zgodnie z którą dochody z opłat za korzystanie przez operatora lub przewoźnika z przystanków stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego przeznacza się w całości na utrzymanie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz na budowę przystanków, dworców i wiat przystankowych,
- ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁵⁸, zgodnie z którą opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

²⁵⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 z późn. zm.

²⁵⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 183.

²⁵⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1343.

²⁵⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 z późn. zm.

- muszą być wykorzystane na pokrycie kosztów finansowania systemu gospodarowania opłatami komunalnymi,
- ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁵⁹, zgodnie z którą opłaty za wydawanie zezwoleń na sprzedaż i obrót hurtowy napojami alkoholowymi przeznaczają się na finansowanie gminnych i wojewódzkich programów profilaktyki i przeciwdziałania problemom alkoholowym, programów przeciwdziałania narkomanii oraz innych działań związanych z profilaktyką i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz z integracją społeczną osób uzależnionych od alkoholu,
 - ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁶⁰, zgodnie z którą dochody budżetów województw samorządowych związane z wyłączeniem z produkcji gruntów rolnych powinny być przeznaczone „w pierwszej kolejności” na finansowanie ochrony, rekultywacji i poprawy jakości gruntów rolnych oraz na wypłatę odszkodowań przewidzianych ustawą.
 - ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁶¹, nakazującej przeznaczenie dochodów JST z opłat za korzystanie ze środowiska oraz kar za naruszenie warunków, na jakich może się to odbywać, na zadania gmin i powiatów na ochronę środowiska.

Obowiązywanie takich przepisów narusza zasadę jedności budżetu (żadne dochody nie powinny być wiązane z konkretnymi wydatkami), utrudniając przy tym efektywne wykorzystanie wszystkich dostępnych środków. Z tego względu celowe wydaje się usunięcie tych przepisów przy jednoczesnym pozostawieniu bez zmian zakresu zadań samorządowych.

11.4.7. Zmiana konstrukcji norm ostrożnościowych wiążących JST

Procedury ostrożnościowe opisane obecnie w art. 243 ustawy o finansach publicznych powinny być zmienione w taki sposób, by wypełnienie norm ostrożnościowych można było rzetelnie stwierdzić w momencie podejmowania uchwały budżetowej i jej kontroli przez regionalną izbę obrachunkową (RIO), a wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego powinna być traktowana jako uchwalany obowiązkowo raz na kilka lat wewnętrzny dokument planistyczny, niepodlegający formalnemu opiniowaniu przez RIO.

²⁵⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1119 z późn. zm.

²⁶⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1326 z późn. zm.

²⁶¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.

Przy uchwalaniu budżetów organy stanowiące JST zobowiązane są stosować się do ograniczających możliwości zaciągania zobowiązań reguł fiskalnych ustalonych w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tymi regułami organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu:

- w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych oraz planowane na dany rok budżetowy:
 - 1) spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych
 - 2) przychody ze środków z lokat dokonanych w latach ubiegłych;
- którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:
 - 1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, w tym odsetkami od kredytów i pożyczek,
 - 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań wynikających z papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90, w tym odsetkami i dyskontem od tych papierów,
 - 3) spłat rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1, z wyłączeniem rat zobowiązań określonych w art. 91 ust. 3 pkt 1, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1,
 - 4) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji
- do planowanych dochodów bieżących budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu, obliczoną według wzoru:

$$(*) \quad \frac{R_T + O_T}{D_T} \leq \frac{1}{7} \cdot \sum_{i=1}^7 \frac{E_{T-i} - W_{T-i}}{D_{T-i}}$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

T – numer roku, na który opracowywany jest budżet JST,

R_t – przypadające w roku t spłaty kredytów i pożyczek oraz wykupy papierów wartościowych wyemitowanych przez JST, $t = T-7, T-6, \dots, T$,

O_t – przypadające do zapłaty w roku t odsetki od kredytów, pożyczek i papierów wartościowych,

Et – zrealizowane w roku t dochody bieżące pomniejszone o dotacje na finansowanie zadań (projektów) pochodzących ze środków budżetu UE lub dotacji otrzymanych od państw członkowskich EFTA,

Wt – zrealizowane w roku t wydatki bieżące pomniejszone o wydatki bieżące finansowane z dotacji na wykorzystanych na zadania (projektów) finansowanych z udziałem środków budżetu UE i dotacji otrzymanych od państw członkowskich EFTA²⁶².

O ile pierwsza z wymienionych powyżej reguł (zakaz finansowania deficytu budżetu bieżącego przez zaciąganie zobowiązań) nie budzi większych zastrzeżeń, to przepis art. 243 ust. 1 określający tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) jest niepoprawny legislacyjnie, logicznie i merytorycznie, gdyż:

- jeśli celem tego przepisu ma być ochrona JST, to przedstawiona powyżej nierówność powinna być spełniona w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym, jednak z konstrukcji całego przepisu wynika, że na uznanie budżetu za spełniający warunek limitujący zadłużenie wystarczy, by nierówność (*) była spełniona przynajmniej dla jednego roku;
- spełnienia warunku określonego w art. 243 ust. 1 nie da się jednoznacznie rozstrzygnąć w momencie uchwalania budżetu, gdyż wymaga to znajomości wielkości z lat przyszłych,
- wielkości występujące w nierówności (*) – w praktyce funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych (RIO) oznacza to, że uznanie, czy wymagania określone w art. 243 ust. 1 są spełnione zależy wyłącznie od tego jaką prognozę wielkości występujących po prawej stronie nierówności (*) przyjmie RIO;
- definicje zmiennych występujących w nierówności (*) są niezgodne z treścią przepisu poprzedzającego nierówność.

Korygująca te nieprawidłowości zmiana treści art. 243 ust. 1 mogłaby polegać albo na ścisłym określeniu sposobu prognozowania wielkości występujących po prawej stronie nierówności (*) (co i tak nie uchroniłoby przed możliwością mani-

²⁶² Stosowanie tego przepisu jest obecnie zawieszona, lecz z formalnego punktu widzenia ma ponownie obowiązywać od roku 2025. Przejściowe przepisy zastępujące art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych charakteryzują się zresztą tymi samym nieprawidłowościami. Na marginesie warto dodać, że przepis ten jest sformułowany błędnie, a jego powszechnie przyjęta interpretacja odbiega od faktycznej treści przepisu.

pulacji), albo na badaniu nierówności (*) tylko dla roku, na który uchwalany jest budżet. Zasadne wydaje się też rozważenie, czy przepis art. 243 ust. 1 musi być sformułowany w tak kategoriyczny sposób.

Ubocznym, negatywnym skutkiem funkcjonowania art. 243 ust. 1 jest całkowita zmian funkcji, jaką w zarządzaniu finansami samorządowymi odgrywa wieloletnia prognoza finansowa JST (WPF JST). Prognoza ta (*nota bene* przepisy dotyczące sposobu jej uchwalania również budzą zastrzeżenia) powinna być podstawowym dokumentem średniookresowego planowania finansowego JST. Jednak fakt, iż w dość powszechnej praktyce RIO wielkości ustalone w WPF JST traktowane są jako realistyczne prognozy (co zazwyczaj nie jest słuszne) spowodował, że WPF JST stał się dokumentem uchwalanym nie na potrzeby wewnętrzne, lecz dokumentem, który ma spowodować akceptację budżetu przez RIO.

11.4.8. Rekompensata skutków niedoszacowania udziałów JST we wpływach z PIT

Jeśli środki przekazane w danym roku jednostkom samorządu terytorialnego z tytułu udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) okażą się niższe od kwot odpowiadających faktycznym wpływom i ustalonemu dla danego roku budżetowego wskaźnikowi udziału gmin we wpływach z PIT, to przekazywane gminom w kolejnym roku wyrównanie powinno uwzględniać odsetki rekompensujące gminom utratę realnej wartości otrzymywanych środków.

Zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami dotyczącymi ustalania wysokości i trybu przekazywania gminom środków z tytułu udziałów we wpływach z PIT:

- łączny udział gmin w faktycznych wpływach z PIT ustala się corocznie jako iloczyn faktycznie zrealizowanych wpływów z PIT pobieranego na zasadach ogólnych (według skali podatkowej) i zmiennego dla kolejnych lat wskaźnika obliczanego na zasadach określonych w ustawie²⁶³,
- udział gminy w łącznej kwocie należnych gminom wpływów z PIT ustala się jako średnią ważoną udziałów tej gminy w udziałach przekazywanych wszystkim gminom w ostatnich trzech latach przed rokiem, w którym następuje wyliczenie tego udziału, czyli w roku poprzedzającym rok budżetowy, na który ustalane są te udziały,
- w roku budżetowym środki należne gminie z tytułu udziałów w PIT ustalane są gminom w wysokości równej iloczynowi:

²⁶³ W 2022 r. wskaźnik ten wynosił 38,34%, w 2023 r. – 38,40%, a w kolejnych latach ma stopniowo rosnąć, aż do osiągnięcia docelowej wartości wynoszącej 39,40%.

- a) prognozowanej ogólnej kwoty wpływów z PIT na rok budżetowy, według stanu na dzień 10 sierpnia roku bazowego,
- b) ustalonego w podany powyżej sposób wskaźnika udziału gmin we wpływach z PIT pobieranego na zasadach ogólnych,
- c) ustalonego w podany powyżej sposób udziału danej gminy w łącznej kwocie udziałów należnych gminom,
- d) wyliczone w ten sposób udziały gmin są im przekazywane w 12 równych ratach miesięcznych.

W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przewidziano również bardzo skomplikowany mechanizm wyrównywania JST skutków określenia prognozowanej ogólnej kwoty wpływów z PIT na poziomie niższym od faktycznego wykonania tych wpływów, przy czym wysokość ewentualnej rekompensaty (możliwej do wypłaty dopiero w kolejnym roku budżetowym) zależy nie tylko od niedoszacowania udziałów w PIT, ale również od innych czynników – takich jak np. wysokość wpływów z udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych. Nie jest też oczywiste, czy opisany mechanizm rekompensaty zaniżenia podstawy ustalenia udziałów gmin w PIT w pełni zrekompensuje ubytki dochodów wynikające nie tylko z samego zaniżenia podstawy, lecz również z utraty realnej wartości dochodów spowodowanej inflacją. Ten czynnik kształtowania dochodów JST stał się szczególnie istotny w ostatnich latach, gdy inflacja osiągnęła poziom nienotowany od 30 lat.

Za w pełni zasadne uznać zastąpienie obowiązującego obecnie mechanizmu prostą zasadą bezpośredniej rekompensaty różnicy pomiędzy kwotą udziałów w PIT ustaloną w opisany powyżej sposób i kwotą należną zgodnie z wartościami faktycznych wpływów z PIT i ustalonego łącznego udziału gmin w tych dochodach, skorygowanej dodatkowo o inflacyjną utratę wartości nieprzekazanych, a faktycznie należnych udziałów.

Alternatywnym rozwiązaniem opisanego powyżej problemu może być przyjęcie zasady, że w przypadku, gdy ustalona w ustawie budżetowej prognozowana kwota dochodów z PIT jest wyższa niż ta, którą przewidywano ustalając kwoty, jakie będą przekazywane w roku budżetowym jednostkom samorządu terytorialnego, Minister Finansów dokona ponownego przeliczenia kwot „zaliczek”, które w równych ratach będą wypłacane JST.

Do rozważenia pozostaje możliwość rozciągnięcia opisaną powyżej zasadą rekompensaty zaniżenia dochodów JST z udziałów we wpływach z PIT na powiaty i województwa, a także na udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych. Za takim rozwiązaniem przemawia w szczególności fakt przysługiwania miastom na prawach powiatu zarówno udziałów we wpływach z CIT i PIT należnych gminom, jak i należnych powiatom.

11.4.9. Udziały JST w przychodach Funduszu Pracy i PFRON

Środki należne gminom i powiatom przychodów Funduszu Pracy i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych powinny być traktowane jako dochody własne odpowiednich budżetów samorządowych.

Na mocy:

- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie²⁶⁴, wydanym na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁶⁵,
- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym²⁶⁶, wydanym na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych²⁶⁷,

jednostkom samorządu terytorialnego przysługują swego rodzaju „udziały” w dochodach Funduszu Pracy (FP) i Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), a wysokość tych udziałów określona jest przepisami przytoczonych powyżej rozporządzeń. Środki te nie mają jednak charakteru dotacji dla właściwych jednostek samorządu terytorialnego, lecz są przekazywane na wyodrębnione rachunki, którymi dysponują kierownicy powiatowych urzędów pracy. Tworzy to sytuację, w której:

- kierownicy samorządowych jednostek budżetowych pełnią funkcje dysponentów środków państwowego funduszu celowego, będąc jednocześnie wykonawcami zadań finansowanych tymi środkami
- część środków na zadania, których wykonywanie przypisane jest powiatom wyłączona jest z budżetów powiatów.

Jest to kolejne ograniczenie swobody dysponowania środkami służącymi finansowaniu wykonania zadań samorządowych. Rozwiązaniem tego niezgodnego z charakterem samorządu terytorialnego sposobu powiązań powiatów z państwowymi funduszami celowymi może być albo uznanie, że środki należne samorządom na mocy wskazanych powyżej rozporządzeń są przekazywane traktowane jako dochody własne powiatów, albo przekazywanie ich powiatom w formie dotacji, przy czym dotacje na zadania polegające na wypłacie obligacyjnych świadczeń (takich jak zasiłki dla bezrobotnych) powinny być przekazywane w kwotach

²⁶⁴ Dz. U. poz. 1294.

²⁶⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 690 z późn. zm.

²⁶⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1605 z późn. zm.

²⁶⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 573 z późn. zm.

odpowiadających faktycznym wydatkom na ten cel. Tak jak w innych przypadkach proponowanych zmian w systemie finansowania samorządów, zmiana powiązań powiatów z FP i PFRON nie powinna powodować żadnych zmian w zakresie zadań przypisanych samorządom.

Na marginesie warto dodać, że obowiązujący algorytm podziału pomiędzy powiaty środków FP nie sprzyja dążeniu do efektywnego wydatkowania tych środków²⁶⁸.

11.4.10. Selekcja celów dotacji inwestycyjnych dla JST

Dotacje inwestycyjne udzielane JST na zadania związane z realizacją zadań własnych JST powinny zostać ograniczone do inwestycji:

- w istotny sposób wpływających na poziom życia mieszkańców,
- służących bezpośrednio ochronie środowiska, w tym – inwestycji termomodernizacyjnych i innych inwestycji ograniczających zanieczyszczenie środowiska,
- służących rozbudowie infrastruktury dla obsługi rolnictwa i rynków rolnych,
- służących zwiększeniu produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii lub poprawie zaopatrzenia w wodę,
- wspierających tworzenie nowych miejsc pracy w jednostkach świadczących usługi publiczne lub usługi na rzecz rolnictwa.

Celem tej rekomendacji nie jest ograniczenie rozmiarów dotacji inwestycyjnych dla JST, lecz doprowadzenie do koncentracji wysiłku inwestycyjnego samorządów na tych obszarach i zadaniach, które mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia strategicznych celów rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Tereny wiejskie charakteryzuje nadal – mimo dużych zmian, jakie zaszły w ostatnich 20 latach, gdy przystąpienie Polski do Unii Europejskiej pozwoliło na znaczące zwiększenie rozmiarów inwestycji publicznych – poważny niedobór infrastruktury technicznej i społecznej. Z tego względu istotne jest, by wszystkie środki przekazywane samorządom wiejskim zarówno ze środków krajowych, jak i ze środków europejskich wykorzystywane były na inwestycje w tych obszarach, w których obecne braki najmocniej ograniczają możliwości poprawy jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich i pozytywne zmiany w sposobie funkcjonowania rolnictwa. Ograniczenia wsparcia inwestycji realizowanych w ramach Programu Rozwoju

²⁶⁸ Szerzej na ten temat zob. E. Malinowska-Misiąg, J. Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak (2016), *Algorytmy podziału środków publicznych*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów, s. 33–37 i 174–175.

Obszarów Wiejskich powinny również polegać na wprowadzeniu restrykcyjnych przepisów związanych z koniecznością przestrzegania przy projektowaniu inwestycji wspieranych środkami publicznymi wymogów zrównoważonego rozwoju, w tym – neutralności klimatycznej.

Wdrożenie powyższej rekomendacji nie oznaczałoby oczywiście ograniczenia podejmowania przez JST inwestycji w innych obszarach, jeśli inwestycje te byłyby finansowane środkami własnymi.

11.4.11. Nowy algorytm podziału środków Narodowego Funduszu Zdrowia

Algorytm podziału środków Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) pomiędzy oddziały wojewódzkie NFZ powinien ulec zmianom polegającym w szczególności na kierowaniu większych środków do województw charakteryzujących się niższą gęstością zaludnienia

Obowiązujący obecnie algorytm podziału środków NFZ za podstawę ustalenia kwot należnych oddziałom NFZ, a więc kwot, które w województwie mogą być przeznaczone na finansowanie kontraktów z podmiotami prowadzącymi działalność leczniczą²⁶⁹, uznaje:

- strukturę według płci i wieku osób ubezpieczonych w danym oddziale,
- obliczone na podstawie danych z całej Polski wskaźniki kosztochłonności dla poszczególnych grup ubezpieczonych²⁷⁰,
- ustalaną odrębnie dla każdego województwa kwotę na świadczenia specjalistyczne.

Kryteria te są jasne, lecz cały algorytm budzi istotne wątpliwości ze względu na pomijanie przy ustalaniu kwot dla oddziałów wojewódzkich kilku czynników istotnych dla wypełnienia przez NFZ postulatu zapewnienia wszystkim ubezpieczonym równego dostępu do świadczeń medycznych. Za czynniki takie uznać należy w szczególności:

- stan zdrowia populacji – oczywista wydaje się na przykład zależność pomiędzy stanem środowiska, a zapotrzebowaniem na świadczenia medyczne

²⁶⁹ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 633 z późn. zm.) podmiotami prowadzącymi działalność leczniczą są wykonujące działalność leczniczą podmioty wymienione w art. 4 tej ustawy oraz lekarze, pielęgniarki i fizjoterapeuci prowadzący własne praktyki i wpisani do właściwego rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą.

²⁷⁰ Wyróżnia się 203 grupy: po dwie (oddzielnie dla kobiet i mężczyzn) w jednorocznych grupach wiekowych od 0 do 100 lat i grupę ubezpieczonych w wieku powyżej 100 lat.

ne związane z dolegliwościami, których występowaniu zły stan środowiska sprzyja,

- rozmieszczenie ludności na terenie województwa – jeśli stosowany algorytm prowadzi w praktyce do wyrównywania kwot przypadających na jednego ubezpieczonego, to w województwach charakteryzujących się niższą gęstością zaludnienia prowadzi to do wydłużania się odległości „od pacjenta do lekarza” – zwłaszcza na terenach o słabo rozwiniętej sieci transportu publicznego.

Nowy algorytm powinien być więc skonstruowany w taki sposób, by zapewnić możliwość w miarę szybkiego dotarcia do lekarza na terenach wiejskich, co oczywiście oznaczać będzie konieczność przeznaczenia większych środków (w przeliczeniu na jednego ubezpieczonego) w województwach słabiej zurbanizowanych. Podstawą takiego algorytmu może być na przykład przyjęcie zasady konieczności ograniczenia czasu dotarcia do lekarza oraz czasu dojazdu służb ratownictwa medycznego do pacjenta do ustalonych wielkości granicznych²⁷¹.

Dokonanie takich zmian w systemie działania NFZ uznać należy za minimum niezbędnych korekt. Dalej idące zmiany, równie istotne dla zapewnienia dobrych warunków życia na obszarach wiejskich, powinny polegać na:

- powrocie do budżetowego finansowania działalności szpitali,
- przekazaniu gminom lub powiatom środków na finansowanie podstawowej opieki zdrowotnej.

²⁷¹ Podobnego typu kryteria stosuje się np. w budżetach zadaniowych straży pożarnej.

Część III. Podsumowanie i wnioski

12. DZIAŁANIA PROMOCYJNE

Opisane wcześniej rekomendacje dają solidną podstawę do wdrożenia nowego systemu wsparcia rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich środkami publicznymi. Wdrożenie tych działań wymaga jednak dodatkowego komponentu w celu osiągnięcia pełnej skuteczności. Niezbędne jest rozpoczęcie efektywnych działań edukacyjnych i promocyjnych wzmacniających proponowane rozwiązania. Wzrost świadomości dotyczącej zdrowej żywności – zdrowej w rozumieniu jakości produkcji, ale również zdrowej w rozumieniu nawyków żywieniowych, jest konieczny, podobnie jak wiedza dotycząca wpływu rolnictwa i produkcji żywności na środowisko naturalne. Jest to zadanie dla producentów rolnych i organizacji producenckich, ale również dla samorządów oraz organów władzy państwowej. Proces promowania nowych rozwiązań jest niewątpliwie przedsięwzięciem czasochłonnym i efekty będą przychodziły z czasem, jednak powinien rozpocząć się jak najszybciej.

12.1. Budowanie świadomego społeczeństwa

Bezpośrednim celem reformy systemu wsparcia rolnictwa jest możliwość przekazania zwiększonych środków finansowych faktycznym producentom żywności, co powinno się przełożyć na wzrost jakości produkcji. Jednak celem pośrednim, i być może nawet istotniejszym, jest poprawa jakości żywności dostępnej na rynku, która ma bezpośredni wpływ na zdrowie konsumentów. Znaczącym czynnikiem jest również technologia produkcji rolnej mająca wpływ na środowisko naturalne i tym samym na człowieka. Oznacza to potrzebę prowadzenia odpowiednich działań zmierzających do zmiany dotychczasowej sytuacji.

Takie działania trwają już na poziomie Unii Europejskiej, aczkolwiek ich skuteczność jest kwestionowana. Jak wynika z analizy przeprowadzonej na Uniwersytecie w Utrechcie²⁷², przeprowadzonej za pomocą narzędzia Food-

²⁷² Djojsoeparto S., i in. (2021), Djojsoeparto S., Kamphuis C., Vandevijvere S., Harrington J. Poelman M., *The Healthy Food Environment Policy Index (Food-EPI): European Union. An assessment of EU-level policies influencing food environments and priority actions to create healthy food environments in the EU*. Utrecht University, Utrecht.

-EPI²⁷³ oceniającego jakość polityk publicznych w odniesieniu do jakości żywności i jej wpływu na zdrowie, Unia powinna podjąć pięć kroków prowadzących do spadku zapadalności na choroby związane z dietą. Przedstawione sugestie dotyczą m.in.:

- konieczności ograniczenia zawartości cukru, soli i tłuszczu nasyconych,
- całkowitego zakazu stosowania tłuszczów trans,
- ograniczenia możliwości promowania produktów zawierających zbyt dużą ilość soli, tłuszczów i cukru.

Przedstawiona przez autorów ocena realizowanych przez UE strategii bezpieczeństwa żywności była negatywna²⁷⁴. Obecnie działania Dyirekcji Generalnej ds. zdrowia i bezpieczeństwa żywności (DG SANTE), wydają się być niewystarczające i wymagają dalszych kroków, żeby dostosować je do oczekiwanych rezultatów. Pomimo podjętych działań niezakaźne choroby dieto-zależne²⁷⁵ nadal są poważnym problemem w Europie.

Proponowane działania krajowe muszą wpisywać się w realizowane krajowe strategie rozwoju a także przynajmniej mieć zbieżne cele ze strategiami unijnymi. Dotyczy to zarówno jakości produkowanej żywności jak i diety i nawyków żywieniowych.

Konieczne jest również zwiększenie świadomości, głównie wśród rolników i producentów żywności, oddziaływania rolnictwa na środowisko naturalne. Wykorzystywanie nawozów azotowych i fosforowych, znaczące zużycie wody oraz emisja gazów cieplarnianych mają niewątpliwy wpływ na środowisko i powinny być wykorzystywane możliwie najbardziej efektywnie. Spada również bioróżnorodność co ma wpływ na dalszą dewastację środowiska. Same działania promocyjne – edukacyjne w tym przypadku nie wystarczą i konieczne będą również inwestycje w nowoczesne technologie w gospodarstwach rolnych. W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 a także w następnym są środki na inwestycje w gospodarstwach a także na działania szkoleniowe, jednak wydaje się, że nie są wydawane w sposób optymalny.

12.2. Poprawa konkurencyjności rolnictwa

Konkurencyjność rolnictwa wymaga stałego dostosowywania produkcji oraz jej jakości do wymagań rynku. Niezbędna jest jednak możliwość pełnego dostępu do rynku. Obecna sytuacja, w której przewaga konkurencyjna leży po stronie sie-

²⁷³ Tamże, s. 5–6.

²⁷⁴ 23% wskaźników zostało ocenione jako średnie, 65% jako słabe i 23% jako bardzo słabe.

²⁷⁵ diet-related non-communicable diseases (NCD).

ci handlowych oraz dużych przetwórców sprawia, że małe gospodarstwa nie są konkurencyjne i zazwyczaj są wykorzystywane przez większe podmioty. Jednym z rozwiązań, skutecznym sprawdzającym się w innych państwach Unii Europejskiej, są lokalne rolnicze spółdzielnie produkcyjne. W ostatnich latach obserwujemy spadek liczebności spółdzielni z ponad 3000 w 2011 roku do około 2700 w 2020 roku. Pomimo wielu lat promowania spółdzielczości wśród rolników nadal widać brak zaufania do takiej formy współpracy pomiędzy gospodarstwami, mimo istniejących korzyści. Konieczne jest przekonanie, w szczególności najmniejszych gospodarstw, do podjęcia lokalnej współpracy pozwalającej na zwiększenie dochodowości gospodarstw.

Równie istotną sprawą jest transfer wiedzy i technologii do sektora rolniczego. Choć rolnictwo funkcjonuje do 12 tysięcy lat, to ciągle ewoluuje i wymaga dostosowania się do obecnych trendów i technologii. Strach przed zmianą jest naturalną barierą rozwoju i można to wyraźnie dzisiaj zaobserwować. Analiza sprawozdań z wykonania PROW 2014–2020 w zakresie działania 1 – transfer wiedzy i działalność informacyjna wykazuje bardzo ograniczone zainteresowanie ze strony rolników. Na koniec 2021 roku jedynie około 10% alokowanych środków zostało zakontraktowanych.

12.3. Rekomendacje

Przedstawione poniżej rekomendacje mają za zadanie wzmocnić i uzupełnić działania zaprezentowane w poprzednich rozdziałach i odnoszą się do działań promocyjnych i edukacyjnych. Zakres wykonawców poniższych rekomendacji obejmuje większość instytucji wspierających rolnictwo oraz instytucje powiązane z systemem ochrony zdrowia.

12.3.1. Promocja rolniczego handlu detalicznego (RHD)

Rolniczy Handel Detaliczny powinien być znaczącym kanałem dystrybucji dla rolników indywidualnych (w szczególności tych z ograniczonym wolumenem produkcji). Działania promocyjne powinny być prowadzone przez jednostki samorządowe (jako element funkcjonowania lokalnych targowisk rolnych) oraz w ramach mechanizmów PROW.

Promowanie RHD i zwiększenie zainteresowania producentów żywności tą formą sprzedaży. Nowe regulacje RHD zniosły limity ilościowe zbywanej żywności, poszerzyły zakres działalności objętej RHD, a także podniosły próg przychodów

zwolnionych z podatku. RHD pozwoli skrócić łańcuch dostaw wysokiej jakości żywności do konsumenta finalnego.

12.3.2. Promocja wiedzy o wpływie jakości żywności i zachowań żywieniowych na stan zdrowia

Należy przygotować i wdrożyć projekt edukacyjny obrazujący bezpośrednie oddziaływanie jakości żywności oraz diety na stan zdrowia. Ze względu na tematykę i niezbędne kompetencje, instytucjami wdrażającymi powinny być Ministerstwo Zdrowia wraz z Narodowym Funduszem Zdrowia.

Budowanie świadomości potrzeby zwracania uwagi na jakość nabywanych i konsumowanych produktów żywnościowych, kształtowanie prozdrowotnych zachowań żywieniowych a także edukowanie w obszarze wpływu konsumowanej żywności na stan zdrowia. Warto wspomnieć, że podobne akcje informacyjne funkcjonują w innych obszarach ochrony zdrowia.

12.3.3. Promocja tworzenia spółdzielni produkcyjnych i spółek

Konieczne jest zwiększenie liczby małych gospodarstw funkcjonujących w lokalnych spółdzielniach produkcyjnych. Działania informacyjne muszą być prowadzone na poziomie lokalnym przez Ośrodki Doradztwa Rolniczego, a także Izby Rolne – szczególnie istotne będzie prezentacja dobrych praktyk i korzyści wynikających ze współpracy.

Problemem polskiego rolnictwa jest zbyt duże rozdrobnienie gospodarstw, z reguły niewielkie, produkujące na małą skalę, a to ogranicza ich konkurencyjność. Według wstępnych danych z Powszechnego Spisu Rolnego 2020 udział liczby małych gospodarstw zmniejszył się od 2010 r. z 54% do 52,5%, a ich udział w produkcji wynosi ok. 20%. W Danii, Irlandii czy Niemczech udział tych najmniejszych gospodarstw nie przekracza 10%, a zajmują one nie więcej niż 1% powierzchni użytków rolnych.

12.3.4. Promocja produktów ekologicznych

Należy promować produkty ekologiczne, jednak zważywszy na złożoność pojęcia i nieświadome jego wykorzystywanie, podejmowane w tym kierunku działania muszą podkreślać znaczenie:

- żywności produkowanej z wykorzystaniem tradycyjnych metod produkcji przez lokalnych producentów rolnych, jako równie „eko”;

- żywności „prozdrowotnej” tj. żywności wysokiej jakości, czyli takiej, która dostarcza konsumującym wysokich wartości odżywczych i smakowych, sprzyjając zdrowiu organizmu, w możliwie jak najmniejszym stopniu przetworzona.

Jak już zostało wspomniane w niniejszej publikacji, zagadnieniem nierozzerwalnie związanym z jakością artykułów rolnych i żywności jest produkcja ekologiczna. Dane wskazują jednak, że procedury certyfikowania żywności zniechęcają producentów do starania się o takie uprawnienia, co nie oznacza, że ci sami producenci rezygnują tym samym z wytwarzania produktów żywnościowych o wysokiej jakości. Z drugiej strony społeczeństwo zdające sobie sprawę z tego, jak ważnym dla zdrowia jest prawidłowe odżywianie, coraz bardziej świadomie podchodzi do wyboru żywności, jaką kupuje i przygotowuje. W konsekwencji wśród produktów spożywczych na półkach sklepowych w kategoriach „zdrowej żywności” znajdują się te bazujące na naturalnych składnikach, bez konserwantów, oznaczone metkami „bio”, „organic” lub „eko”. Należy przywrócić znaczenie żywności produkowanej regionalnie, z poszanowaniem znanych od dawna receptur i metod produkcji, w oparciu o lokalne zasoby surowców i pracy, co jest równie ważne dla samej gospodarki.

12.3.5. Promowanie rolnictwa jako branży odgrywającej zasadniczą rolę w walce ze zmianami klimatu

Potrzebne jest zwiększenie działań informacyjnych dotyczących Europejskiego Zielonego Ładu oraz strategii *Od Pola do Stołu*. Powyższe dokumenty wraz ze Wspólną Polityką Rolną zakładają znaczącą rolę rolnictwa w europejskich działaniach przeciwdziałających zmianom klimatycznym.

Działania te muszą obejmować m.in. zmniejszanie emisji gazów cieplarnianych, zwiększenie możliwości pochłaniania dwutlenku węgla, a także rozwój i częstsze wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii oraz agromateriałów.

12.3.6. Promocja transformacji w kierunku rolnictwa w obiegu zamkniętym

Należy promować rozwiązania przyczyniające się do transformacji rolnictwa do funkcjonowania w obiegu zamkniętym. Oprócz wsparcia finansowego w ramach PROW, niezbędne jest prowadzenie działań edukacyjnych pokazujących korzyści zarówno dla gospodarstw jak i dla środowiska.

W systemie rolnictwa w obiegu zamkniętym wykorzystywane są głównie surowce pochodzące z wzajemnych łańcuchów dostaw, strumienie odpadów z przemysłu spożywczego i z łańcuchów dostaw żywności. Priorytetem przestaje być stałe ograniczanie kosztów produkcji, a staje się nim ciągłe ograniczanie zużycia surowców poprzez ich efektywne wykorzystanie w kolejnych cyklach i ograniczenie oddziaływania na środowisko.

12.3.7. Dywersyfikacja oferty rynkowej lokalnych gospodarstw rolnych

Należy prowadzić działania informacyjne i promocyjne na poziomie lokalnym, służące zwiększeniem różnorodności upraw o produkty rzadziej dostępne. Działania te wpiszą się zarówno w zwiększenie oferty produktów rolnych jak i zwiększenie bioróżnorodności.

Rozszerzanie oferty produktów rolnych o produkty „niszowe”, ale o rosnącym potencjale rynkowym. Promowanie rodzimej produkcji, w tym rodzimych gatunków roślin (np. orkisz, samopsza) wśród konsumentów i wśród producentów. Konieczny będzie również wzrost zaangażowania Ośrodków Doradztwa Rolniczego w dywersyfikowanie produkcji rolnej.

12.3.8. Edukacja konsumencka

Niezbędne jest zwiększenie świadomości konsumentów w sprawie systemów znakowania żywności oraz lepsza ochrona funkcjonujących znaków. Klienci muszą wiedzieć co kupują i co oznaczają umieszczone na opakowaniu oznaczenia.

Na rynku funkcjonuje kilkadziesiąt różnych oznaczeń i certyfikatów potwierdzających jakość lub „jakość” produktów żywnościowych – konsumenci nie mają pełnej świadomości, które z certyfikatów są warte zaufania. Nie ma wystarczających uregulowań prawnych, pozwalających na rozwiązanie tego problemu. Jedynym rozwiązaniem wydaje się być powszechne promowanie uznanych i rozpoznawalnych oznaczeń żywności.

12.3.9. Promocja inwestycji w rolnictwo precyzyjne i w technologie cyfrowe w rolnictwie

Zmiany technologiczne w obszarze rolnictwa powinny być szeroko promowane. Ich wdrażanie ma bezpośredni wpływ na nie tylko wydajność funkcjonowania gospodarstw, ale również na ich wpływ na środowisko naturalne.

ne. Część środków z PROW przeznaczonych na inwestycje w gospodarstwa powinna być zarezerwowana na implementowanie nowych rozwiązań.

Wdrożenie nowych technologii cyfrowych w rolnictwie. Wprowadzenie rozwiązań cyfrowych, jak np. zaawansowanych systemów wspomagania decyzji agronomicznych i biznesowych, platformy do zarządzania uprawą czy systemów prognozowania pogody. Wdrożenie nowego poziomu cyfryzacji i sprawnego zarządzania gospodarstwem. Wdrożenie rozwiązań technologicznych na rzecz powstania rolnictwa precyzyjnego.

13. WNIOSKI

1. Krajowe wsparcie rolnictwa i obszarów wiejskich, włącznie z dotacjami do systemu ubezpieczeń społecznych wynoszą ponad 25 mld zł rocznie i stanowią większość środków wykorzystywanych w tym celu. Pomimo tak znaczącego wsparcia, rolnictwo (główny adresat pieniędzy budżetowych) ewoluuje bardzo powoli. Otoczenie instytucjonalne rolnictwa nie działa w sposób wystarczająco efektywny i wymaga znaczącej reformy. Problemem jest również funkcjonowanie jednostek inspekcyjnych podczas całego cyklu produkcji rolnej i przetwórstwa. Efektywność funkcjonowania systemu wsparcia, rozumiana jako relacja efektów do nakładów wymaga poprawy w każdym z obszarów. Widać jednocześnie przesunięcie ciężaru rozwoju obszarów wiejskich ze środków krajowych na fundusze unijne.
2. Brakuje sprawnie funkcjonującego systemu administracyjno-statystycznego, który zbierałby pełne informacje odnośnie wielkości produkcji rolnej w Polsce. Dane takie są niezbędne do zwiększenia efektywności wsparcia rolników środkami unijnymi, poprzez skierowanie dopłat bezpośrednich do producentów żywności, zamiast, tak jak dzisiaj, wypłacać ją właścicielom ziemi rolnej.
3. Wprowadzenie nowych rozwiązań legislacyjnych w obszarze zarządzania rozwojem kraju, a także obecny chaos związany z istniejącymi formalnymi i nieformalnymi strategiami rozwoju jest znaczącą barierą stopującą rozwój. Podstawowy dokument opisujący kierunki rozwoju kraju obecnie nie istnieje, a obowiązująca strategia średniookresowa została wycofana i zastąpiona serią reform nie będących oficjalnie strategią rozwoju. Zapisy strategii sektorowych nie są w pełni zgodne ze strategiami na poziomie krajowym; jednocześnie możemy zaobserwować widoczne różnice pomiędzy realizowaną strategią krajową i wytycznymi UE. Taka sama sytuacja ma miejsce również w obszarze Wspólnej Polityki Rolnej.
4. Rola gminnych i powiatowych jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju obszarów wiejskich jest praktycznie ograniczona do roli beneficjenta środków rozwojowych. Samorządy są sukcesywnie odsuwane od procesu tworzenia rozwiązań strategicznych i ich rola jest narzucana im odgórnie. Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę na błędy popełniane przez JST przy wykorzystywaniu pomocy finansowej – jedynie bardzo ograniczona ich część stanowią wydatki rozwojowe przekładające się na dalszy rozwój gmin.

5. Brak regulacji precyzyjnie definiujących żywność prozdrowotną, jak również przepisów określających jej cechy jakościowe, otwiera drogę dla nadużyć oraz nieuczciwych zachowań producentów żywności. Niedookreśleniu obu pojęć towarzyszy brak mechanizmów proceduralnych oraz instytucjonalnych weryfikujących pozytywny wpływ na organizm człowieka żywności etykietowanej mianem prozdrowotnej. W efekcie posługiwanie się tym terminem co najmniej w części przypadków ma charakter nieuprawniony. Rozwiązanie tego problemu, w krok za ustawowym zdefiniowaniem obu pojęć, wymaga powołania instytucji certyfikującej badającej skuteczność funkcji produktów żywnościowych dla zdrowia oraz bezwzględne penalizowanie nieuzasadnionego posługiwania się terminem żywność prozdrowotna w stosunku do produktów niepełniających zarezerwowanych dla niej cech jakościowych.
6. Przeprowadzone dotychczas działania konsolidacyjne nie rozwiązały problemów systemu urzędowej kontroli żywności w Polsce. Struktura instytucjonalna i towarzyszący jej podział kompetencji wciąż są źródłem wielu problemów. Ich rozdział w dalszym ciągu opiera się na niespójnych, niekiedy nakładających się na siebie kryteriach. Zaistniała sytuacja jest wynikiem funkcjonujących w sposób odrębny, często nie powiązanych ze sobą aktów prawnych. Aby system instytucjonalny był skuteczny, jego struktura powinna bazować na formule komplementarności kompetencji tworzących go podmiotów, zapewniając w ten sposób pokrycie wszystkich obszarów potencjalnych nadużyć dotyczących produkcji i obrotu produktami żywnościowymi.
7. nierozwiązanym problemem pozostaje nadmierne wykorzystywanie w produkcji zwierzęcej tak antybiotyków, jak i substancji anabolicznych, hormonalnych, odurzających czy psychotropowych. Aktualny stan rzeczy jest funkcją dwóch głównych czynników. Pierwszym z nich jest niespójny system instytucjonalnej kontroli żywności. Drugim z kolei funkcjonujące rozwiązania w zakresie prowadzenia dokumentacji lekarsko-weterynaryjnej. Wprowadzony obowiązek stosowania elektronicznej książki leczenia zwierząt jedynie częściowo rozwiązuje problem. Przepisy UE nie zrównują znaczenia skutków antybiotykoterapii w produkcji zwierzęcej z efektami stosowania powołanych produktów leczniczych weterynaryjnych. Obowiązek przekazywania do Europejskiej Agencji Leków obejmuje bowiem jedynie informacje o stosowaniu antybiotyków, sugerując pomniejszanie znaczenia skutków wykorzystywania w produkcji zwierzęcej innych produktów leczniczych weterynaryjnych.
8. Mimo iż żyjemy w dobie dynamicznego rozwoju nowoczesnych technologii, działalność krajowych podmiotów odpowiadających za kontrolę żywności w dalszym ciągu nie jest wspierana przez jedno, wspólne narzędzie informatyczne. Tymczasem trudno wyobrazić sobie efektywnie działający system urzędowej kontroli żywności bez dedykowanego systemu informatycznego

umożliwiającego nie tylko gromadzenie i monitoring, lecz także zarządzanie danymi o produkcji żywności w sposób umożliwiający jej identyfikowanie na wszystkich etapach produkcji. System powinien służyć nie tylko jednostkom sprawującym nadzór nad jakością i bezpieczeństwem żywności, lecz także wszystkim uczestnikom łańcucha dostaw i indywidualnym konsumentom. Tylko w ten sposób możliwe będzie wyeliminowanie praktyk fałszowania żywności i narażania konsumentów na ryzyko nabycia niezwyfikowanych produktów żywnościowych.

9. Stosowanie nawozów mineralnych oraz środków ochrony roślin w znaczącym stopniu przyczyniło się do rozwoju ludzkości. Dzięki tym substancjom udało się zwiększyć efektywność rolnictwa. Jednak na przestrzeni ostatnich pięćdziesięciu lat zużycie nawozów sztucznych na hektar powierzchni wzrosło prawie dwukrotnie. Jeśli chodzi o pestycydy to np. w Polsce ich wykorzystanie zwiększyło na przestrzeni ostatniego dziesięciolecie o około 35%.
10. Tak powszechne i wysokie wykorzystanie sztucznych substancji w rolnictwie zaczęło budzić obawy, ponieważ wiadomo, iż zawierają one niekorzystne dla zdrowia organizmów żywych substancje, które kumulując się w organizmach mogą powodować poważne choroby. Zasadnym wydaje się więc ograniczenie zużycie substancji mineralnych w rolnictwie z uwagi na skutki uboczne ich wykorzystania.
11. Środowisko naturalne opiera się na równowadze, w naturalnych środowiskach nie dochodzi do nadmiernej koncentracji organizmów jednego gatunku, panuje różnorodność. Tymczasem działalność człowieka polegająca na dążeniu do osiągnięcia korzyści skłania do tego by na jednym stosunkowo niewielkim obszarze uprawiać jeden rodzaj upraw, bądź hodować duże ilości zwierząt jednego gatunku. Prowadzi to do powstawania monokultury, która z w znaczący sposób zmienia naturalne warunki funkcjonowania na danym obszarze, jak również prowadzi do kumulacji jednego rodzaju zanieczyszczeń zarówno powietrza, gleby, jak i wody. Zbyt duża koncentracja hodowli i upraw dewastuje środowisko, a więc należy przeciwdziałać ich powstawaniu, poprzez wspieranie upraw i hodowli mniejszych rozmiarów.
12. W ostatnich latach zaobserwować można skokowy rozwój technologii, widać to praktycznie we wszystkich sferach życia. Podobnie, aczkolwiek z pewnymi problemami, wysokiej klasy nowoczesne technologie pojawiają się również w rolnictwie. Zastosowanie rolnictwa precyzyjnego w uprawach i hodowli jest bardzo korzystne zarówno dla samych hodowanych roślin i zwierząt, ponieważ dostają one odkładnie tego czego chcą w ilościach i czasie, kiedy tego potrzebują, ale co bardzo ważne jest też również korzystne dla samych konsumentów, ponieważ użyte w hodowli substancje sztuczne są dokładnie dawkowane, używane w niezbędnie potrzebnych ilościach. Niestety barierą do powszechnego

upowszechnienia rolnictwa precyzyjnego są z jednej strony koszty jego wprowadzenia, ponieważ nie tylko należy nabyć dodatkowe sprzęty i oprogramowanie, ale również dostosować posiadany majątek, z drugiej strony skuteczne korzystanie w technologii wymaga określonego poziomu wiedzy. Aby rolnicy powszechnie zaczęli stosować rolnictwo precyzyjne konieczne jest poniesienie określonych kosztów związanych z parkiem maszynowym oraz szkoleniami dla rolników.

13. Zarówno w powszechnym mniemaniu, jak również w obowiązujących w Polsce przepisach prawnych takie obszary jak np.: bagna, piaski, urwiska, grunty pokryte wodą, nazywane są nieużytkami. Miedze, obszary zalesień pomiędzy polami, określane są jako „nieproduktywne elementy otoczenia”, ponieważ nie jest na nich prowadzona gospodarka rolna.
14. Kryterium wykorzystywanym do określenia czy coś jest „użytkiem rolnym”, a „nieużytkiem” jest to, czy dany obszar jest wykorzystywany rolniczo. Tymczasem te właśnie „nieużytki”, „nieproduktywne elementy otoczenia” pełnią bardzo ważną rolę nie tylko w przyrodzie, ale również sprzyjają tej produkcji, bądź nawet są dla niej niezbędne.
15. Polskie rolnictwo jest największym beneficjentem członkostwa Polski w Unii Europejskiej, a środki pochodzące z programów unijnych, w tym Wspólnej Polityki Rolnej, z której rozwiązania i środki finansowe znacząco przyczyniły się do wzrostu produkcji żywności, jakości życia na obszarach wiejskich i dochodowości rolników.
16. Rodzinne gospodarstwa są szansą dla utrzymania ekologicznego charakteru produkcji rolnej, jednocześnie konsolidacja gospodarstw przyczynia się do wzrostu konkurencyjności sektora rolnego. Kluczem do pogodzenia powyższych aspektów jest więc promowanie działalności spółdzielczej (również przy pomocy instrumentów pozafinansowych w ramach realizacji WPR), która nie spowoduje utraty niezależności małych graczy, pozwalając im na zwiększenie pozycji na rynku.
17. Niezbędne jest podjęcie działań w celu zminimalizowania socjalnego charakteru płatności bezpośrednich w ramach WPR, tak aby w maksymalnym stopniu przyczyniały się do zwiększania potencjału rozwojowego gospodarstw rolnych.
18. Nieunikniona transformacja modelu rolnictwa i wsi warunkuje podjęcie działań w celu przekwalifikowania osób zatrudnionych w rolnictwie, którzy z różnych przyczyn znajdują się poza sektorem (szczególnie mając na uwadze niedostatek usług na obszarach wiejskich), jak również wsparcia kompetencji niezbędnych do pracy w rolnictwie u tych, którzy w tym sektorze pozostaną.

Aneksy

ANEKS 1. ZESTAWIENIE REKOMENDACJI

Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich – środki krajowe

1. Wykluczenie gospodarstw „nietowarowych” z systemu wsparcia rolnictwa

Wsparcie środkami publicznymi w formie:

- dostępu do rolniczego systemu emerytalno-rentowego,
- stosowania obniżonych stawek ubezpieczenia zdrowotnego,
- opodatkowania posiadania gruntów podatkiem rolnym zamiast podatku od nieruchomości,
- dopłat do paliwa rolniczego,
- jednolitych płatności obszarowych wraz z płatnościami uzupełniającymi,
- środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na działania i poddziałania wspierające rozwój i modernizację gospodarstw rolnych,
- inne programy wsparcia rolnictwa

powinno zostać ograniczone do posiadaczy gospodarstw prowadzących rachunkowość rolną oraz wykazujących produkcję towarową w rozmiarach przekraczających ustalony normatyw produkcji towarowej na 1 hektar i nie mniejszą niż normatyw dla gospodarstw o powierzchni 4 ha.

2. Koordynacja strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich

Zmiany w sposobie prowadzenia polityki rozwoju wymagają:

- przyspieszenia prac nad Koncepcją Rozwoju Kraju,
- ustalenia statusu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Polskiego Ładu oraz strategii branżowych,
- dostosowania mierników osiągnięcia celu do faktycznych ustaleń strategii,
- zwiększenia dostępności narzędzi niezbędnych do realizacji kolejnych strategii,
- ustalenia instytucji wiodącej w zakresie ustalenia zgodności pomiędzy funkcjonującymi strategiami rozwoju,
- zwiększenia zależności pomiędzy strategiami krajowymi i europejskimi.

3. Jawność i przejrzystość publicznego wsparcia rolnictwa

W celu zwiększenia jawności i przejrzystości danych dotyczących publicznego wsparcia rolnictwa należy:

- zwiększyć przejrzystość opisów działań podejmowanych przez agencje wykonawcze i państwowe osoby prawne w sprawozdaniach finansowych,

- ustalić standardy sprawozdań finansowych oraz sprawozdań z działalności instytucji publicznych szczebla centralnego,
- zwiększyć dostępność informacji oraz statystyk związanych z wykorzystaniem środków I oraz II filara Wspólnej Polityki Rolnej,
- rozszerzyć zakres sprawozdawczości rolnej o dane dotyczące wielkości produkcji w gospodarstwach rolnych.

4. Promocja i wzmocnienie roli spółdzielni rolniczych

W celu efektywnego działania produkcyjnych i przetwórczych spółdzielni rolniczych należy:

- w ramach odpowiedniego poddziałania PROW wzmocnić działania promocyjne związane z tworzeniem spółdzielni oraz zapewnić odpowiednie usługi doradczo-konsultingowe dla gospodarstw rolniczych,
- włączyć spółdzielnie rolnicze jako organy doradcze w kwestiach rolniczych co najmniej na poziomie lokalnym i regionalnym.

5. Obowiązkowa rachunkowość i sprawozdawczość producentów żywności

Wszystkie zarejestrowane gospodarstwa rolne powinny zostać zobowiązane do prowadzenia uproszczonej rachunkowości i sporządzania co najmniej raz na rok sprawozdań zawierającej dane z prowadzonej ewidencji. Zakres ewidencji powinien obejmować przynajmniej:

- wartość udokumentowanej sprzedaży produktów rolnych wytworzonych w gospodarstwie,
- szacunkowej wartości zużycia – na cele produkcyjne w gospodarstwie rolnym i na samozaopatrzenie – produktów rolnych.

Minimalny zakres uproszczonej rachunkowości dla gospodarstw ubiegających się o wsparcie ze środków publicznych powinien być szerszy i obejmować również podstawowe elementy kosztów produkcji.

6. Zmiana mechanizmu dopłat do paliwa rolniczego

Należy przywrócić zasadę określania górnej granicy dopłat do paliwa rolniczego na podstawie powierzchni gruntów w gospodarstwie rolnym z utrzymaniem obowiązku udokumentowania zakupu paliwa rolniczego.

7. Klasyfikacja gruntów na potrzeby wymiaru podatku rolnego

Należy powierzyć gminom zadanie nadzoru nad kwalifikacją gruntów rolnych na potrzeby wymiaru podatku rolnego. Należy też:

- ustanowić formalne wymogi dla osób dokonujących kwalifikację gruntów rolnych,
- w możliwie krótkim czasie przeprowadzić weryfikację prawidłowości ustalenia klas bonitacyjnych gruntów rolnych niższych klas.

8. Skuteczność działania Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych

W zasadach funkcjonowania Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych należy:

- zwiększyć stałą dopłatę do wozokilometra do poziomu ok. 20–30% uśrednionych kosztów przejazdu,
- wprowadzić stałe indeksowanie wysokości maksymalnej dopłaty do wozokilometra w odniesieniu do wskaźnika cen i usług publikowanych przez GUS,
- zmniejszyć potencjalną liczbę beneficjentów Funduszu poprzez dodanie kryterium stopnia urbanizacji województwa oraz oceny obecnie istniejących połączeń, które nie są współfinansowane przez fundusz.
- przeprowadzenie analiz efektywności wprowadzenia dodatkowych usług transportu publicznego bazującego na zapotrzebowaniu.

Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich – środki UE

1. Kierowanie pomocy dla rolnictwa do grup o największym potencjale rozwojowym

Przekazanie pomocy finansowej dla gospodarstwa rolnego powinno być poprzedzone oceną potencjału rozwojowego gospodarstwa i połączone z obowiązkiem udokumentowania sprzedaży produktów według ustalonej minimalnej wartości.

2. Kryteria oceny wniosków o środki z programów UE

Do zestawu kryteriów przyznawania dofinansowań z programów ze środków unijnych włączyć wymóg stosowania praktyk i postulatów prośrodowiskowych.

3. Wprowadzanie zachęt dla stosowania zrównoważonych praktyk agrotechnicznych

Gospodarstwom planującym stosowanie lub już stosującym zrównoważone praktyki agrotechniczne należy zaoferować preferencyjne kredyty, ulgi podatkowe lub skróconą ścieżkę otrzymywania dotacji.

4. Szkolenia osób odchodzących z rolnictwa

Należy opracować i wdrożyć ofertę szkoleniową, doradztwo zawodowe oraz wsparcie poszukiwania pracy osobom dotychczas zatrudnionym w rolnictwie, mieszkającym na obszarach wiejskich, które z różnych przyczyn znajdują się poza sektorem.

5. Wsparcie rozwoju kompetencji niezbędnych do pracy w rolnictwie

Należy opracować, promować i wdrożyć ofertę edukacyjną przygotowującą do pracy w sektorze rolnym, nastawioną na kształcenie kompetencji niezbędnych do pracy w rolnictwie, jak również wykorzystujących możliwości współczesnej nauki.

Jakość artykułów rolnych i żywności

1. Definicje żywności prozdrowotnej i jakości żywności prozdrowotnej

Należy wprowadzić ustawową definicję terminów „żywność prozdrowotna” oraz „jakość żywności prozdrowotnej” i zapewnić urzędową ochronę stosowania tych pojęć przy oznaczaniu produktów rynkowych.

2. Mechanizm ujawniania nielegalnej produkcji zwierzęcej

Należy wzmocnić procedury ujawniania nielegalnej produkcji zwierzęcej poprzez:

- zobowiązanie powiatowych lekarzy weterynarii do bezwzględnego prowadzenia kontroli zgłaszanych ubojów gospodarczych i prowadzenia ich pełnego rejestru,
- intensyfikację działań Generalnego Inspektoratu Weterynarii w procesie interpretowania oraz wyjaśniania obowiązujących przepisów podmiotom współtworzącym system urzędowej kontroli żywności.

3. Stworzenie warunków dla szerszej certyfikacji produktów rolnych

Za podstawę certyfikacji odpowiednio produkcji roślinnej i zwierzęcej należy przyjąć:

- nadzorowany przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa system „Integrowana Produkcja Roślin”,
- afiliowany przy Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi system Gwarantowanej Jakości Żywności (QAFP).

4. Identyfikowalność żywności na wszystkich etapach produkcji

Należy opracować i wdrożyć kompleksowy system umożliwiający gromadzenie, monitoring a także zarządzanie danymi związanymi z identyfikowalnością żywności na wszystkich etapach jej produkcji – zgodnie z ideą programu „Od pola do stołu”.

5. Prawna kwalifikacja skutków antybiotykoterapii w produkcji zwierzęcej

Prawne konsekwencje stosowania antybiotykoterapii w produkcji zwierzęcej powinny być zrównane z efektami stosowania substancji anabolicznych, hormonalnych, odurzających i psychotropowych, a w konsekwencji – raportowane w ramach tworzonego systemu gromadzenia danych z elektronicznej książki leczenia zwierząt na zasadach analogicznych dla antybiotyków ogółu produktów leczniczych weterynaryjnych wykorzystywanych w produkcji zwierzęcej.

Ochrona środowiska

1. Zmniejszenie wykorzystania nawozów sztucznych i środków ochrony roślin

Poprzez zaostrzenie warunków udzielania rolnikom pomocy ze środków publicznych i poprzez działania promocyjne należy dążyć do radykalnego obni-

żenia zużycia w produkcji roślinnej nawozów sztucznych i środków ochrony roślin.

2. Wspieranie małych gospodarstw związanych z chowem lub hodowlą zwierząt

Promocja i wsparcie gospodarstw hodowlanych powinno być kierowane – przy zachowaniu wymagań dotyczących powiązania wsparcia z wykazywaniem przez gospodarstwa rolne produkcji towarowej – w stronę przedsięwzięć inwestycyjnych w rolnictwie związanych z chowem lub hodowlą zwierząt w niewielkiej liczbie inwentarza.

3. Inwestycje w rolnictwo precyzyjne i technologie cyfrowe w rolnictwie

Konieczne jest stworzenie systemu wsparcia wdrażania nowoczesnych technologii w rolnictwie. System ten powinien obejmować:

- wsparcie inwestycji prowadzonych w gospodarstwach rolnych we celu wdrożenia nowoczesnych metod produkcji rolnej,
- programy szkoleniowe i promocyjne,
- zwiększenie udziału rolnictwa w wydatkach instytucji państwowych finansujących badania naukowe i badawczo-rozwojowe.

4. Lepsze wykorzystanie dostępnych gruntów rolnych i koncentracja produkcji rolnej

Działania zmierzające do poprawy struktury agrarnej i zwiększenia efektywności produkcji rolnej, powinny zostać skoncentrowane i zintensyfikowane na tych obszarach Polski, które charakteryzują się obecnie największym rozdrobnieniem gruntów rolnych.

Konieczne jest również:

- ograniczenie urbanizacji terenów wiejskich,
- ograniczenie odrolniania użytków rolnych – zwłaszcza na rzecz innych funkcji gospodarczych, takich jak budownictwo mieszkaniowe oraz małe i średnie inwestycje gospodarcze.

5. Wprowadzenie pojęcia „zielonej infrastruktury”

Obszary, które w tradycyjnym rolnictwie uznawane są jako „nieużytki”, powinny być – jako „zielona infrastruktura” – uznane jako tereny tej produkcji sprzyjające, a w pewnych przypadkach nawet niezbędne. Wymaga to objęcia takich obszarów niezbędną ochroną.

Rynki rolne

1. Wzmacnianie powiązań pionowych w łańcuchu żywnościowym

Należy zwiększyć możliwości współdziałania rolników poprzez preferencje dla wybranych typów spółdzielni rolnych – pozwoli to na skuteczniejszą współpracę pomiędzy rolnikami i przetwórcami, a także klientami docelowymi. Sugerujemy również stworzenie systemu organizacji międzybranżowych.

2. *Rozwój i promocja obrotu giełdowego wystandaryzowanymi produktami rolnymi*

Zakres oferowanych towarów oraz częstotliwość przeprowadzania aukcji na Giełdowym Rynku Rolnym powinien ulec znacznemu zwiększeniu. Zwiększeniu powinna również ulec liczba przedsiębiorców korzystająca z tego rozwiązania. Konieczne są działania promocyjne w celu wzmocnienia tego dodatkowego kanału dystrybucji produktów rolnych i zwiększenia liczby przedsiębiorców korzystających z tego rozwiązania.

3. *Zwiększanie przejrzystości rynku w ujęciu ponadregionalnym*

W celu zwiększenia informacji dostępnych dla konsumentów i producentów, Zintegrowany System Rolniczej Informacji Rynkowej, powinien zostać rozszerzony o dodatkowe grupy produktowe.

4. *Lokalne rynki zbytu*

Na gminy położone na obszarach wiejskich należy nałożyć obowiązek prowadzenia przynajmniej jednego targowiska przeznaczonego głównie do handlu produktami rolnictwa i lokalnymi produktami przetwórstwa rolnego. Działania gmin powinny być wspierane w ramach wyodrębnionego w PROW działania lub poddziałania.

5. *Lokalne powiązania producentów rolnych, przetwórców i innych przedsiębiorców*

Konieczne jest stworzenie mechanizmów ułatwiających współpracę rolników z lokalnymi producentami żywności i lokalnymi podmiotami z innych branż, w tym w szczególności – w turystyce i gastronomii.

6. *Obowiązek informowania o pochodzeniu surowców*

Sposób oznaczania produktów rolnych oraz żywności przetworzonej musi zostać zmieniony – konieczne jest umieszczanie na opakowaniach produktów pełnej informacji na temat pochodzenia produktów i składników żywności, a także o sposobie ich uprawy (np. o stosowaniu ekologicznych metodach produkcji).

7. *Integrowanie producentów rolnych*

Dla wzmocnienia funkcjonowania grup producenckich i ich trwalszego powiązania należy zmodyfikować obecnie funkcjonujące formy wsparcia na dające większy efekt. Należy również promować stałe zwiększanie grup producenckich poprzez włączanie nowych gospodarstw i producentów.

8. *Wsparcie podmiotów opracowujących innowacje dla sektora rolnego*

Rozwój nowoczesnych technologii dla sektora rolnictwa wymaga dodatkowego wsparcia inwestycyjnego na podobieństwo systemów istniejących w innych branżach.

Organizacja administracji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich

1. Wdrożenie modelu otoczenia instytucjonalnego wsparcia rolnictwa

Należy od nowa dokonać podziału zadań i obowiązków pomiędzy jednostki wspierające rolnictwo bazując na możliwościach konkretnych organizacji, ich zasięgu oraz dotychczasowych działaniach. Ponadto, konieczna jest zmiana charakteru funkcjonowania Ośrodka Doradztwa Rolniczego oraz jego oddziałów wojewódzkich, poprzez lepsze dostosowanie ich do potrzeb rolników. Zmiany muszą być również wdrożone w zadaniach służb inspekcyjnych w celu wyeliminowania nakładania się kompetencji.

2. Konsolidacja systemu urzędowej kontroli jakości żywności

W celu zwiększenia efektywności systemu kontroli jakości żywności niezbędną jest konsolidacja zadań inspekcyjnych i kontrolnych w ramach jednej, szerszej zakresowo instytucji. Rekomendacja ta wpisuje się w rozpoczęte pięć lat temu prace legislacyjne.

3. Wdrożenie nowego systemu informacji o pomocy dla sektora rolniczego

Należy stworzyć system obsługi rolników na wzór „jednego okienka” dla przedsiębiorców, funkcjonującego od 2014 roku. System ten powinien dawać możliwość pełnej obsługi gospodarstwa rolnego wraz z możliwością aplikowania o dostępne formy wsparcia finansowego. Ponadto należy uprościć i ujednoczyć informacje dotyczące form wsparcia.

Finanse jednostek samorządu terytorialnego

1. Centralne finansowanie płac nauczycieli

Finansowanie wynagrodzeń nauczycieli szkół podstawowych i średnich powinno zostać uznane za zadanie administracji rządowej i podlegać refundacji gminom i powiatom do wysokości rzetelnie określonej liczby niezbędnych etatów nauczycielskich, z uwzględnieniem zróżnicowania wynagrodzeń w zależności od stopnia awansu zawodowego i stażu pracy nauczycieli zatrudnionych w jednostce samorządu terytorialnego. Zadanie polegające na wypłacie wynagrodzeń dla nauczycieli powinno mieć status zadania zleconego gminom i powiatom.

2. Uproszczenie wewnętrznej struktury subwencji ogólnej

Struktura subwencji ogólnej powinna zostać uproszczona poprzez:

- zniesienie części oświatowej i rozwojowej,
- zniesienie rezerw celowych stanowiących wyodrębnione części subwencji ogólnej,
- ustalenie nowej formuły subwencji wyrównawczej.

3. Nowa subwencja wyrównawcza

Konstrukcja subwencji wyrównawczej powinna opierać się na zasadzie wyrównywania różnicy między potencjałem dochodowym jednostki i ustalonym – na jednolitych zasadach – dla wyodrębnionych grup jednostek samorządu terytorialnego standardem wydatków niezbędnych do prawidłowego wykonania wszystkich przypisanych tej jednostce zadań własnych.

4. Ograniczenie zakresu zadań zleconych na mocy ustaw

Zasadnicza większość zadań wykonywanych obecnie przez JST jako zadania z zakresu administracji rządowej zlecone samorządom na mocy ustaw powinna zostać przekształcona w obowiązkowe zadania własne, a środki przekazywane samorządom na finansowanie tych zadań powinny zostać zastąpione przez odpowiednie zwiększenie dochodów własnych lub subwencji. Charakter zadań własnych powinny zachować jedynie:

- zadania polegające na wypłacie obowiązkowych świadczeń lub dotacji, które z mocy prawa finansowane są ze środków budżetu państwa, w tym – zgodnie ze sformułowaną wcześniej rekomendacją – wypłaty wynagrodzeń nauczycieli.
- zadania polegające na koordynacji – w nadzwyczajnych warunkach, takich jak np. klęski żywiołowe – przez władze samorządowe działań wszystkich organów władzy publicznej i podległych im jednostek organizacyjnych.

5. Zróżnicowanie udziałów w PIT

Stawki udziałów gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych powinny być zróżnicowane w zależności od kategorii gminy, przy czym wyższe udziały powinny przysługiwać:

- gminom wiejskim i małym miastom położonym poza obszarami otaczającymi miasta na prawach powiatu,
- innym gminom, w których znaczną część powierzchni gminy znajdują tereny podlegające szczególnym formom ochrony przyrody i innym ograniczeniom działalności gospodarczej lub w których w ostatnich latach odnotowano znaczny spadek liczby mieszkańców.

6. Zniesienie quasi-funduszy w budżetach JST

Powinny zostać zniesione przepisy nakazujące wykorzystanie wskazanych w ustawach rodzajów dochodów jednostek samorządu terytorialnego na wydatki związane z konkretnymi rodzajami zadań własnych JST.

7. Zmiana konstrukcji norm ostrożnościowych wiążących JST

Procedury ostrożnościowe opisane obecnie w art. 243 ustawy o finansach publicznych powinny być zmienione w taki sposób, by wypełnienie norm ostrożnościowych można było rzetelnie stwierdzić w momencie podejmowania uchwały budżetowej i jej kontroli przez regionalną izbę obrachunkową (RIO), a wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego powin-

na być traktowana jako uchwalany obowiązkowo raz na kilka lat wewnętrzny dokument planistyczny, niepodlegający formalnemu opiniowaniu przez RIO.

8. Rekompensata skutków niedoszacowania udziałów JST we wpływach z PIT

Jeśli środki przekazane w danym roku jednostkom samorządu terytorialnego z tytułu udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) okażą się niższe od kwot odpowiadających faktycznym wpływom i ustalonemu dla danego roku budżetowego wskaźnikowi udziału gmin we wpływach z PIT, to przekazywane gminom w kolejnym roku wyrównanie powinno uwzględniać odsetki rekompensujące gminom utratę realnej wartości otrzymywanych środków.

9. Udziały JST w przychodach Funduszu Pracy i PFRON

Środki należne gminom i powiatom przychodów Funduszu Pracy i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych powinny być traktowane jako dochody własne odpowiednich budżetów samorządowych.

10. Selekcja celów dotacji inwestycyjnych dla JST

Dotacje inwestycyjne udzielane JST na zadania związane z realizacją zadań własnych JST powinny zostać ograniczone do inwestycji:

- w istotny sposób wpływających na poziom życia mieszkańców,
- służących bezpośrednio ochronie środowiska, w tym – inwestycji termomodernizacyjnych i innych inwestycji ograniczających zanieczyszczenie środowiska,
- służących rozbudowie infrastruktury dla obsługi rolnictwa i rynków rolnych,
- służących zwiększeniu produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii lub poprawie zaopatrzenia w wodę,
- wspierających tworzenie nowych miejsc pracy w jednostkach świadczących usługi publiczne lub usługi na rzecz rolnictwa.

11. Nowy algorytm podziału środków Narodowego Funduszu Zdrowia

Algorytm podziału środków Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) pomiędzy oddziały wojewódzkie NFZ powinien ulec zmianom polegającym w szczególności na kierowaniu większych środków do województw charakteryzujących się niższą gęstością zaludnienia.

Działania promocyjne

1. Promocja rolniczego handlu detalicznego (RHD)

Rolniczy Handel Detaliczny powinien być znaczącym kanałem dystrybucji dla rolników indywidualnych (w szczególności tych z ograniczonym wolumenem produkcji). Działania promocyjne powinny być prowadzone przez jednostki

samorządowe (jako element funkcjonowania lokalnych targowisk rolnych) oraz w ramach mechanizmów PROW.

2. Promocja wiedzy o wpływie jakości żywności i zachowań żywieniowych na stan zdrowia

Należy przygotować i wdrożyć projekt edukacyjny obrazujący bezpośrednie oddziaływanie jakości żywności oraz diety na stan zdrowia. Ze względu na tematykę i niezbędne kompetencje, instytucjami wdrażającymi powinny być Ministerstwo Zdrowia wraz z Narodowym Funduszem Zdrowia.

3. Promocja tworzenia spółdzielni produkcyjnych i spółek

Konieczne jest zwiększenie liczby małych gospodarstw funkcjonujących w lokalnych spółdzielniach produkcyjnych. Działania informacyjne muszą być prowadzone na poziomie lokalnym przez Ośrodki Doradztwa Rolniczego, a także Izby Rolne – szczególnie istotne będzie prezentacja dobrych praktyk i korzyści wynikających ze współpracy.

4. Promocja produktów ekologicznych

Należy promować produkty ekologiczne, jednak zważywszy na złożoność pojęcia i nieświadome jego wykorzystywanie, podejmowane w tym kierunku działania muszą podkreślać znaczenie:

- żywności produkowanej z wykorzystaniem tradycyjnych metod produkcji przez lokalnych producentów rolnych, jako równie „eko”;
- żywności „prozdrowotnej” tj. żywności wysokiej jakości, czyli takiej, która dostarcza konsumującym wysokich wartości odżywczych i smakowych, sprzyjając zdrowiu organizmu, w możliwie jak najmniejszym stopniu przetworzona.

5. Promowanie rolnictwa jako branży odgrywającej zasadniczą rolę w walce ze zmianami klimatu

Potrzebne jest zwiększenie działań informacyjnych dotyczących Europejskiego Zielonego Ładu oraz strategii *Od Pola do Stołu*. Powyższe dokumenty wraz ze Wspólną Polityką Rolną zakładają znaczącą rolę rolnictwa w europejskich działaniach przeciwdziałających zmianom klimatycznym.

6. Promocja transformacji w kierunku rolnictwa w obiegu zamkniętym

Należy promować rozwiązania przyczyniające się do transformacji rolnictwa do funkcjonowania w obiegu zamkniętym. Oprócz wsparcia finansowego w ramach PROW, niezbędne jest prowadzenie działań edukacyjnych pokazujących korzyści zarówno dla gospodarstw jak i dla środowiska.

7. Dywersyfikacja oferty rynkowej lokalnych gospodarstw rolnych

Należy prowadzić działania informacyjne i promocyjne na poziomie lokalnym, służące zwiększeniem różnorodności upraw o produkty rzadziej dostępne. Działania te wpiszą się zarówno w zwiększenie oferty produktów rolnych jak i zwiększenie bioróżnorodności.

8. Edukacja konsumentka

Niezbędne jest zwiększenie świadomości konsumentów w sprawie systemów znakowania żywności oraz lepsza ochrona funkcjonujących znaków. Klienci muszą wiedzieć co kupują i co oznaczają umieszczone na opakowaniu oznaczenia.

9. Promocja inwestycji w rolnictwo precyzyjne oraz w technologie cyfrowe w rolnictwie

Zmiany technologiczne w obszarze rolnictwa powinny być szeroko promowane. Ich wdrażanie ma bezpośredni wpływ na nie tylko wydajność funkcjonowania gospodarstw, ale również na ich wpływ na środowisko naturalne. Część środków z PROW przeznaczonych na inwestycje w gospodarstwa powinna być zarezerwowana na implementowanie nowych rozwiązań.

ANEKS 2. WIELOLETNIE RAMY FINANSOWE UE I RAMY FINANSOWE PROGRAMU ODBUDOWY I WZMOCNIENIA ODPORNOŚCI NA LATA 2023–2030

Treść	2021	2022	2023	2024
	mln euro			
WRF (budżet UE)	163.483	165.892	168.761	172.024
1. Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa	20.919	21.288	21.125	20.984
Badania naukowe i innowacje (budżet UE)	12.637	12.718	13.268	13.440
Europejskie inwestycje strategiczne	5.133	5.359	4.582	4.343
Jednolity rynek	894	910	926	944
Przemysł kosmiczny	2.035	2.076	2.119	2.164
Rezerwa	221	226	229	94
2. Spójność, odporność i wartości	52.786	55.314	57.627	60.761
Rozwój regionalny i spójność	35.404	36.563	37.755	39.066
Odbudowa i odporność	885	1.268	1.864	3.047
Inwestowanie w ludzi, spójność społeczną i wartości	16.554	17.426	17.949	18.588
Rezerwa	-57	57	59	60
3. Zasoby naturalne i środowisko	58.624	56.519	56.849	57.003
Rolnictwo i polityka morska	56.638	54.494	54.727	54.828
Działania na rzecz środowiska i klimatu	1.885	1.923	2.017	2.068
Rezerwa	101	102	105	107
4. Migracja i zarządzanie granicami	2.467	3.043	3.494	3.697
Migracja	1.015	1.271	1.494	1.580
Zarządzanie granicami	1.345	1.755	1.981	2.097
Rezerwa	106	17	19	21
5. Bezpieczeństwo i obrona	1.805	1.868	1.918	1.976
Bezpieczeństwo	539	596	640	662
Obrona	1.173	1.177	1.182	1.215
Rezerwa	93	94	96	99
6. Sąsiedztwo i świat	16.247	16.802	16.329	15.830
Działania zewnętrzne	14.175	14.778	14.263	13.723
Pomoc przedakcesyjna	1.904	1.943	1.982	2.022
Rezerwa	168	81	84	85
7. Europejska administracja publiczna	10.635	11.058	11.419	11.773
NEXTGENEU	355.665	339.028	112.911	0
1. Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa	3.587	3.604	4.295	0
Badania naukowe i innowacje	1.804	1.786	1.822	
Europejskie inwestycje strategiczne	1.783	1.818	2.473	
2. Spójność, odporność i wartości	347.568	325.411	104.200	0
Rozwój regionalny i spójność	39.795	11.503		
Odbudowa i odporność	307.773	313.908	104.200	0
Granty	116.756	119.070	104.200	0
Pożyczki	191.017	194.838		
3. Zasoby naturalne i środowisko	4.510	10.013	4.416	0
Rolnictwo i polityka morska	2.388	5.683		
Działania na rzecz środowiska i klimatu	2.122	4.330	4.416	
WYDATKI Z ART. 5 WRF		1.987	2.028	2.068
RAZEM WRF +NEXTGENEU +ART. 5	519.148	506.907	283.700	174.092

Źródło: European Commission (2021), *The EU's 2021–2027 long-term Budget and NextGenerationEU: Facts and Figures*, Publication Office of the European Union, Luxembourg.

2025	2026	2027	2021–2027	Treść
mln euro				
175.632	179.725	185.377	1.210.894	WRF (budżet UE)
21.272	21.847	22.077	149.512	1. Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa
13.577	14.001	14.080	93.720	Badania naukowe i innowacje budżet UE)
4.431	4.519	4.610	32.978	Europejskie inwestycje strategiczne
960	977	993	6.604	Jednolity rynek
2.208	2.253	2.298	15.152	Przemysł kosmiczny
96	97	96	1.059	Rezerwa
63.387	66.536	70.283	426.694	2. Spójność, odporność i wartości
40.417	41.810	43.250	274.267	Rozwój regionalny i spójność
3.667	4.750	5.916	21.396	Odbudowa i odporność
19.241	19.914	21.055	130.726	Inwestowanie w ludzi, spójność społeczną i wartości
61	62	63	305	Rezerwa
57.112	57.332	57.557	400.996	3. Zasoby naturalne i środowisko
54.876	55.027	55.176	385.766	Rolnictwo i polityka morska
2.127	2.195	2.267	14.482	Działania na rzecz środowiska i klimatu
109	111	114	748	Rezerwa
4.218	4.315	4.465	25.699	4. Migracja i zarządzanie granicami
1.868	1.891	1.986	11.105	Migracja
2.329	2.402	2.459	14.368	Zarządzanie granicami
21	22	19	226	Rezerwa
2.215	2.435	2.705	14.922	5. Bezpieczeństwo i obrona
706	729	725	4.597	Bezpieczeństwo
1.409	1.604	1.883	9.644	Obrona
100	102	97	681	Rezerwa
15.304	14.754	15.331	110.597	6. Sąsiedztwo i świat
13.156	12.562	13.094	95.751	Działania zewnętrzne
2.062	2.104	2.147	14.162	Pomoc przedakcesyjna
86	88	91	684	Rezerwa
12.124	12.506	12.959	82.474	7. Europejska administracja publiczna
0	0	0	806.924	NEXTGENEU
0	0	0	11.486	1. Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa
			5.412	Badania naukowe i innowacje
			6.074	Europejskie inwestycje strategiczne
0	0	0	776.500	2. Spójność, odporność i wartości
			50.620	Rozwój regionalny i spójność
0	0	0	725.880	Odbudowa i odporność
0	0	0	340.025	Granty
			385.855	Pożyczki
0	0	0	18.938	3. Zasoby naturalne i środowisko
			8.070	Rolnictwo i polityka morska
			10.868	Działania na rzecz środowiska i klimatu
2.108	2.150	2.197	12.538	WYDATKI Z ART. 5 WRF
177.740	181.875	187.574	2.030.356	RAZEM WRF +NEXTGENEU +ART. 5

ANEKS 3. PODZIAŁ ŚRODKÓW BUDŻETU UE ORAZ RAM FINANSOWYCH PROGRAMU ODBUDOWY I WZMOCNIENIA ODPORNOŚCI NA LATA 2023–2030

Treść	RRF ¹	Wspólna Polityka Rolna			Fundusz Sprawiedliwej Transformacji	Program REACT-21
		Ogółem	EFRG	EFRROW		
Ogółem = 100						
Belgia	1,74	1,03	1,14	0,68	0,95	0,65
Bułgaria	1,86	2,01	1,92	2,33	6,73	1,10
Czechy	2,10	2,01	1,98	2,14	8,54	2,11
Dania	0,47	1,68	1,98	0,63	0,46	0,45
Niemcy	7,57	10,84	11,37	9,02	12,88	4,76
Estonia	0,30	0,51	0,44	0,73	1,84	0,45
Irlandia	0,30	2,69	2,72	2,57	0,44	0,22
Grecja	5,26	4,83	4,90	4,60	4,32	4,31
Hiszpania	20,55	11,51	12,25	8,92	4,52	27,38
Francja	11,65	16,64	17,95	12,05	5,35	7,80
Chorwacja	1,86	1,21	0,85	2,46	0,97	1,44
Włochy	20,37	9,60	9,15	11,15	5,35	28,52
Cypr	0,30	0,98	1,20	0,20	0,53	0,28
Łotwa	0,59	0,83	0,79	0,97	0,99	0,53
Litwa	0,65	1,39	1,33	1,61	1,42	0,69
Luksemburg	0,03	0,61	0,75	0,10	0,05	0,35
Węgry	2,13	3,04	2,92	3,44	1,36	2,22
Malta	0,09	0,12	0,11	0,17	0,12	0,28
Niderlandy	1,77	1,41	1,65	0,61	3,24	1,11
Austria	1,03	2,19	1,59	4,29	0,70	0,55
Polska	7,07	7,95	7,10	10,90	20,00	4,15
Portugalia	4,11	2,39	1,79	4,46	1,16	4,02
Rumunia	4,20	5,34	4,58	7,99	11,12	3,34
Słowenia	0,53	2,64	3,14	0,91	1,35	0,66
Słowacja	1,86	1,20	0,93	2,14	2,39	1,55
Finlandia	0,62	1,58	1,19	2,93	2,42	0,34
Szwecja	0,98	1,61	1,57	1,75	0,81	0,72
Rozdzielone między państwa	100,00	97,84	97,29	99,75	100,00	100,00
Pozostałe	0,00	2,16	2,71	0,25	0,00	0,00
RAZEM	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

¹ RRF – Recovery and Resilience Facility – Instrument na rzecz Odbudowy i Wzmocnienia Odporności

Źródło: European Commission (2021), *The EU's 2021–2027 long-term Budget and NextGenerationEU: Facts and Figures*, Publication Office of the European Union, Luxembourg.

ANEKS 4. GMINY ZALICZANE DO OBSZARÓW PODMIEJSKICH

BIAŁYSTOK		
Choroszcz	Juchnowiec Kościelny	Wasilków
Dobrzyniewo Duże	Supraśl	Zabłudów
BIELSKO-BIAŁA		
Bestwina	Jasienica	Szczyrk
Brenna	Jaworze	Wilamowice
Czechowice-Dziedzice	Kozy	Wilkowice
BYDGOSZCZ		
Białe Błota	Koronowo	Siczenko
Dąbrowa Chełmińska	Nowa Wieś Wielka	Solec Kujawski
Dobrcz	Osielsko	
CHEŁM		
Kamień		
CZĘSTOCHOWA		
Błachownia	Mstów	Poczesna
Kłobuck	Mykanów	Rędziny
Konopiska	Olsztyn	Wręczyca Wielka
ELBLĄG		
Milejewo	Tolkmicko	
GDAŃSK – AGLOMERACJA TRÓJMIEJSKA		
Cedry Wielkie	Pruszcz Gdański	Szemud
Gdynia	Rumia	Wejherowo
Kolbudy	Sopot	Żukowo
Kosakowo	Stegna	
GORZÓW		
Bogdaniec	Kłodawa	Santok
Deszczno	Lubiszyn	
GRUDZIĄDZ		
Dragacz	Rogóźno	
JASTRZĘBIE ZDRÓJ I RYBNIK		
Czerwionka-Leszczyny	Marklowice	Suszec
Gaszowice	Mszana	Świerklany
Jastrzębie-Zdrój	Orzesze	Zebrzydowice
Jejkowice	Pawłowice	Żory
Kuźnia Raciborska	Radlin	
Lyski	Rydułtowy	
JELEŃ GÓRA		
Janowice Wielkie	Mysłakowice	Podgórzyn
Jeżów Sudecki	Piechowice	Stara Kamienica

KALISZ		
Blizanów	Gołuchów	Opatówek
Godziesze Wielkie	Nowe Skalmierzyce	Żelazków
KATOWICE – AGLOMERACJA ŚLĄSKO-ZAGŁĘBIOWSKA		
Będzin	Kobiór	Rudziniec
Bieruń	Łędziny	Siemianowice Śląskie
Bobrowniki	Łazy	Stawków
Bojszowy	Mierzęcice	Sosnowiec
Bytom	Mikołów	Sośnicowice
Chorzów	Mysłowice	Świerklaniec
Czeladź	Ożarówce	Świętochłowice
Dąbrowa Górnicza	Piekary Śląskie	Tarnowskie Góry
Gierałtówce	Pilchowice	Tychy
Gliwice	Psary	Wojkowice
Imielin	Pyskowice	Wry
Jaworzno	Radzionków	Zabrze
Knurów	Ruda Śląska	Zbrosławice
KIELCE		
Daleszyce	Miedziana Góra	Sitkówka-Nowiny
Górnio	Morawica	
Masłów	Piekoszów	
KONIN		
Golina	Kramsk	Stare Miasto
Kazimierz Biskupi	Krzymów	Ślesin
KOSZALIN		
Będzino	Manowo	Sianów
Biesiekierz	Mielno	Świeszyno
KRAKÓW		
Igołomia-Wawrzeńczyce	Mogilany	Wielka Wieś
Kocmyrzów-Luborzycza	Niepołomice	Zabierzów
Koniusza	Skawina	Zielonki
Liszki	Świątniki Górne	
Michałowice	Wieliczka	
KROSNO		
Chorkówka	Korczyna	Miejsce Piastowe
Jedlicze	Krościenko Wyżne	Wojaszówka
LEGNICA		
Krotoszyce	Legnickie Pole	Miłkowice
Kunice		
LESZNO		
Lipno	Rydzyna	Święciechowa
Osieczna		
LUBLIN		
Głusk	Niedzwica Duża	Wólka

Jastków	Niemce	
Konopnica	Świdnik	
ŁOMŻA		
Piątnica		
ŁÓDŹ		
Aleksandrów Łódzki	Ksawerów	Stryków
Andrespol	Nowosolna	Zgierz
Brójce	Pabianice	
Konstantynów Łódzki	Rzgów	
NOWY SĄCZ		
Chełmiec	Nawojowa	Stary Sącz
Kamionka Wielka	Podegrodzie	
OLSZTYN		
Barczewo	Gietrzwałd	Purda
Dywity	Jonkowo	Stawiguda
OPOLE		
Chrzęstowice	Komprachcice	Tarnów Opolski
Dąbrowa	Łubniany	Turawa
Dobrzeń Wielki	Prószków	
OSTROŁĘKA		
Lelis	Olszewo-Borki	Rzekuń
PIOTRKÓW TRYBUNALSKI		
Grabica	Rozprza	Wola Krzysztoporska
Moszczenica	Sulejów	Wolbórz
PŁOCK		
Gąbin	Nowy Duninów	Słupno
Łąck	Radzanowo	Stara Biąła
POZNAŃ		
Czerwonak	Kórnik	Rokietnica
Dopiewo	Luboń	Suchy Las
Kleszczewo	Mosina	Swarzędz
Komorniki	Puszczykowo	Tarnowo Podgórne
PRZEMYŚL		
Krasiczyn	Medyka	Żurawica
RADOM		
Gózd	Kowała	Wolanów
Jastrzębia	Pionki	Zakrzew
Jedlińsk	Radom	
Jedlnia-Letnisko	Skaryszew	
RZESZÓW		
Boguchwała	Krasne	Trzebowniko
Głogów Małopolski	Świlcza	Tyczyn
SKIERNIEWICE		
Maków	Nowy Kawęczyn	

SŁUPSK		
Kobylnica		
SUWAŁKI		
Jeleniewo	Szypliszki	
SZCZECIN		
Dobra Szczecińska	Kobylanka	Police
Goleniów	Kołbaskowo	Stare Czarnowo
Gryfino	Nowe Warpno	
ŚWINOUJŚCIE		
Międzyzdroje		
TARNOBRZEG		
Baranów Sandomierski	Grębów	Nowa Dęba
Gorzycy		
TARNÓW		
Lisia Góra	Wierzchosławice	Żabno
Skrzyszów		
TORUŃ		
Lubicz	Wielka Nieszawka	Zławieś Wielka
Łysomice		
WAŁBRZYCH		
Boguszów-Gorce	Stare Bogaczowice	Świebodzice
Jedlina-Zdrój	Szczawno-Zdrój	Walim
Mieroszów		
WARSZAWA		
Izabelin	Marki	Radzymin
Jabłonna	Michałowice	Raszyn
Józefów	Nadarzyn	Stare Babice
Kobyłka	Nieporęt	Sulejówek
Konstancin-Jeziorna	Ożarów Mazowiecki	Wiązowna
Lesznowola	Piaseczno	Ząbki
Łomianki	Piastów	
WŁOCŁAWEK		
Brześć Kujawski	Fabianki	Lubanie
Dobrzyń Nad Wisłą		
WROCŁAW		
Czernica	Kobierzyce	Siechnice
Długołęka	Miękinia	Wisznia Mała
Kąty Wrocławskie	Oborniki Śląskie	
ZAMOŚĆ		
Sitno		
ZIELONA GÓRA		
Czerwieńsk	Otyń	Trzebiechów
Koźuchów	Sulechów	Zabór
Nowogród Bobrzański	Świdnica	

ANEKS 5. GMINY TURYSTYCZNE I UZDROWISKOWE

WOJEWÓDZTWO DOLNOŚLĄSKIE		
Bystrzyca Kłodzka	Kudowa-Zdrój	Polanica-Zdrój
Duszniki-Zdrój	Lądek-Zdrój	Szklarska Poręba
Karpacz	Niemcza	Świeradów-Zdrój
WOJEWÓDZTWO KUJAWSKO-POMORSKIE		
Ciechocinek	Inowrocław	
WOJEWÓDZTWO LUBELSKIE		
Kazimierz Dolny	Krasnobród	Nałęczów
WOJEWÓDZTWO ŁÓDZKIE		
Uniejów		
WOJEWÓDZTWO MAŁOPOLSKIE		
Biały Dunajec	Krynica-Zdrój	Ryto
Bukowina Tatrzańska	Muszyń	Sękowa
Czorsztyn	Piwniczna-Zdrój	Szczawnica
Kościelisko	Poronin	Uście Gorlickie
Krościenko nad Dunajcem	Rabka-Zdrój	Zakopane
WOJEWÓDZTWO MAZOWIECKIE		
Konstancin-Jeziorna		
WOJEWÓDZTWO PODKARPACKIE		
Cisna	Iwonicz-Zdrój	Solina
Czarna	Lutowiska	
Horyniec-Zdrój	Rymanów	
WOJEWÓDZTWO PODLASKIE		
Augustów (miasto)	Augustów	Białowieża
WOJEWÓDZTWO POMORSKIE		
Choczewo	Łeba	Sztutowo
Hel	Puck	Ustka
Jastarnia	Reda	Władysławowo
Krynica Morska	Smołdzino	
WOJEWÓDZTWO ŚLĄSKIE		
Goczałkowice-Zdrój	Ustroń	Wisła
Istebna		
WOJEWÓDZTWO ŚWIĘTOKRZYSKIE		
Busko-Zdrój	Solec-Zdrój	
WOJEWÓDZTWO WARMIŃSKO-MAZURSKIE		
Frombork	Mikołajki	Pisz
Giżycko	Międzyzdroje	Ruciane-Nida
Darłowo	Kołobrzeg	Trzebiatów
Dziwnów	Połczyn-Zdrój	Ustronie Morskie
Kamień Pomorski	Postomino	Wolin
Kołobrzeg (miasto)	Rewal	

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, Dz. U. z 2021 r., poz. 648.
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz. U. z 2021 r. poz. 1119 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1693 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1985 r. o statystyce publicznej, Dz. U. z 2022 r. poz. 459 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, sprostowanie błędu: Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107.
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. z 2021 r. poz. 1326 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, Dz. U. z 2022 r. poz. 183.
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. z 2021 r. poz. 573 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2021 r. poz. 1893 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2022 r. poz. 547 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2022 r. poz. 1526.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 395.
- Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1688.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. z 2022 r., poz. 461 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2022 r. poz. 2267 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, Dz. U. z 2019 r. poz. 972 z późn. zm. – uchylona
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. z 2022 r. poz. 916.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. z 2022 r. poz. 690 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego, Dz. U. z 2020 r. poz. 1753.

- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz. U. z 2020 r. poz. 2021.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. z 2022 r. poz. 1343.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz. U. z 2022 r. poz. 633 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 4 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, Dz. U. poz. 2007.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. poz. 130.
- Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników, Dz. U. 2018 poz. 2073.
- Ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, Dz. U. z 2021 r. poz. 717 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020, Dz. U. poz. 1919
- Ustawa z dnia 24 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, Dz. U. poz. 640.
- Ustawa z dnia 23 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1570.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym, Dz. U. z 2019 r. poz. 1605 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 października 2010 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji mięsa przeznaczonego na użytek własny, Dz. U. z 2021 r. poz. 2059.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie, Dz. U. poz. 1294.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz. U. poz. 1839.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2020 r. w sprawie połączenia Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny oraz Instytutu Żywności i Żywienia im. prof. dra med. Aleksandra Szczygła, Dz. U. poz. 135.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz. U. poz. 144.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 sierpnia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji mięsa przeznaczonego na użytek własny Dz. U. poz. 1896.
- Uchwała nr 123 Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030”, Monitor Polski, poz. 1150.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016) Dz. Urz. UE C nr 202 z 7 czerwca 2016.
- Rozporządzenie 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 nr 31 z 1 lutego 2002.
- Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, Dz. Urz. UE L nr 143 z 30 kwietnia 2014.

- Rozporządzenie (WE) 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności, Dz. Urz. UE L nr 404/9 z 30 grudnia 2006.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 116/2010 z dnia 9 lutego 2010 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wykazu oświadczeń żywieniowych, Dz. Urz. UE L nr 37/16 z 10 lutego 2010.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1047/2012 z dnia 8 listopada 2012 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1924/2006 w odniesieniu do wykazu oświadczeń żywieniowych, Dz. Urz. UE L nr 3110/36 z 9 listopada 2012.
- 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 nr 347/608 z 20 grudnia 2013.
- 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 nr 347/671 z 20 grudnia 2013.
- Rozporządzenie Komisji (UE) NR 432/2012 z dnia 16 maja 2012 r. ustanawiające wykaz dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych dotyczących żywności, innych niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci, Dz. Urz. UE L nr 136/1 z 25 maja 2012.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych), Dz. Urz. UE L nr 95 z 7 kwietnia 2017.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/4 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie wytwarzania, wprowadzania na rynek i stosowania paszy leczniczej, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 183/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylające dyrektywę Rady 90/167/EWG, Dz. Urz. UE L nr 4/1 z 7 stycznia 2019.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/6 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie weterynaryjnych produktów leczniczych i uchylające dyrektywę 2001/82/WE, Dz. Urz. UE L nr 4/43 z 7 stycznia 2019.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), Dz. Urz. UE L nr 114 z 12 kwietnia 2022
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/591 z dnia 6 kwietnia 2022 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r., Dz. Urz. UE L nr 114, z 12 kwietnia 2022.

Inne źródła

- Allain-Dupré D. (2018), *Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guidelines for policy-makers*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 24, OECD, Paris.
- AMG-Novelle (2014), *Zulassung von Arzneimitteln, Pharmakovigilanz und Therapiefreiheit*, Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, Berlin.
https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Fachmeldungen/05_tierarzneimittel/2014/2014_02_06_Fa_Arzneimittelgesetz.html
- Atlas rolny 2019* (2019), Fundacja Instytut na Rzecz Ekorozwoju oraz Fundacja im. Heinricha Bölla, Warszawa.
- Balcerowicz M. (2022), *Projekty innowacyjne realizowane przez KOWR*, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, https://sir.cdr.gov.pl/wp-content/uploads/2022/05/Prezentacja_Paszportyzacja-polskiej-zywnosci_-S2MUR.pdf
- Biostat (2018), *Badanie znajomości i postrzegania znaku Poznaj Dobrą Żywność. Raport końcowy*, Biostat sp. z o.o., <https://www.gov.pl/attachment/cfaa4d8e-9ddd-4fc7-a809-bd0909520c0b>
- Bird Life International (2021), *European Parliament delivers another major blow to EU Green Deal: Approves nature-annihilating Common Agricultural Policy*, Bird Life International, <https://www.birdlife.org/news/2021/11/23/press-release-eu-parliament-vote-common-agricultural-policy-fails-green-deal-23nov2021/>
- Blöchliger H. (2014), *Fiscal Equalisation – A Cross-Country Perspective*, referat na konferencję „Fiscal Equalisation”, Berlin, 26-27 czerwca 2014 r. www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/OECD_Bloechliger%20Fiscal%20Equalization.pdf
- bp Statistical Review of World Energy 2021* (2021), British Petroleum, London.
- Britton J., Propper C. (2021), *Teacher pay and school productivity: Exploiting wage regulation*, <https://www.bbc.com/news/education-62261020>
- Centralna Komisja Egzaminacyjna (2022), *Wyniki w zależności od lokalizacji szkoły. Egzamin ósmoklasisty*, https://cke.gov.pl/images/_EGZAMIN_OSMOKLASISTY/Informacje_o_wynikach/2022/20220701%20Informacja%20wst%C4%99pna%20E8_22FIN%20LOKALIZACJA.pdf
- Ciak J., Gluchowski J. (2015), *O potrzebie powołania rady fiskalnej w Polsce* [w:] Ostaszewski J., (red.) *O nowy ład finansowy w Polsce. Rekomendacje dla animatorów życia gospodarczego*, Wyd. SGH w Warszawie, Warszawa, s. 451–463.
- Commission for Integrated Transport (2008), *A New Approach to Rural Public Transport*, <https://www.transportforqualityoflife.com/u/files/A%20New%20Approach%20to%20Rural%20Public%20Transport.pdf>
- Crowdfarming (2022), *We are a solution for farming created by farmers* (2022), <https://www.crowdfarming.com/en/manifesto>
- Cyrek P., Grzybek M., Makarski S. (2016), *Kreowanie jakości handlowej produktów żywnościowych*, wyd. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Die Bundesregierung (2015), *DART 2020 Antibiotika-Resistenzen bekämpfen zum Wohl von Mensch und Tier*, Bundesministerium für Gesundheit, <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/praevention/antibiotika-resistenzen/antibiotika-resistenzstrategie.html>
- Davoodi H., Elger P., Fotiou A., Garcia-Macia D., Lagerborg A., Lam R., and Pillai S. (2022). *Fiscal Councils Dataset: The 2021 Update*, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Department of Finance (2022), *Fiscal Monitor – October 2022*, Department of Finance (Ireland), <https://www.gov.ie/en/publication/b61ca-fiscal-monitor-october-2022/>

- De Simone E., Bonasia M., Lucio G., Cicatiello L. (2019), *The effect of fiscal transparency on government spending efficiency*, „Journal of Economic Studies” 46(7), s. 1365–1379.
- Deutsche Welle (2022), *Niemcy. Brakuje dziesiątek tysięcy nauczycieli. Tak źle jeszcze nie było*, <https://next.gazeta.pl/next/7,168930,28849102,niemcy-brakuje-dziesiatek-tysiecy-nauczycieli-tak-zle-jeszcze.html>
- Djojoseoparto S., Kamphuis C., Vandevijvere S., Harrington J., Poelman M. (2021), *The Healthy Food Environment Policy Index (Food-EPI): European Union. An assessment of EU-level policies influencing food environments and priority actions to create healthy food environments in the EU*. Utrecht University, Utrecht
- Dougherty S., Forman K. (2021), *Evaluating Fiscal Equalisation: Finding the Right Balance*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 35, OECD, Paris.
- Drygas M., Nurzyńska I. (2021), *Pożądana struktura wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej po 2020 roku oraz cele polityki krajowej w świetle globalnych wyzwań modernizacyjnych wobec polskiego rolnictwa*, Fundacja Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej; Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.
- Dylewski M., *The Financing of Public Tasks Delegated to Local Governments – An Unresolved Systemic Problem*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu”, 2016, t. 70, nr 5, s. 165–176.
- EFSA (2021), *Health claims*, European Food Safety Authority, <https://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/health-claims>
- EMA (2021), *Sales of veterinary antimicrobial agents in 31 European countries in 2019 and 2020*, European Medicines Agency, Amsterdam, https://www.ema.europa.eu/en/documents/report/sales-veterinary-antimicrobial-agents-31-european-countries-2019-2020-trends-2010-2020-eleventh_en.pdf
- European Commission (2021), *The EU’s 2021–2027 long-term Budget and Next Generation EU: Facts and Figures*, Publication Office of the European Union, Luxembourg
- European Commission (2022a), *At a glance: Denmark’s CAP strategic plan*, Agriculture and Rural Development, https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2022-09/csp-at-a-glance-denmark_en.pdf
- European Commission (2020), *Report from the Commission to the European Parliament and the Council regarding the use of additional forms of expression and presentation of the nutrition declaration*, COM (2020) 207 final, <https://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/health-claims>
- European Commission (2021), *List of potential agricultural practices that eco-schemes could support*, https://agriculture.ec.europa.eu/news/commission-publishes-list-potential-eco-schemes-2021-01-14_en#moreinfo
- European Commission (2022b), *List of recognised IBOs*, https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/d7fd1da9-6f78-4dea-8813-b25baefc6963_en?filename=recognised-ibos_en.pdf
- Eurydice (2022), *Teachers’ and school heads’ salaries and allowances in Europe – 2020/2021. Eurydice Facts and Figures*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications/teachers-and-school-heads-salaries-and-allowances-europe-20202021>
- FAO (2020), *Land use in agriculture by the numbers (2020)*, Food And Agriculture Organization of the United Nations, Rome, <https://www.fao.org/sustainability/news/detail/en/c/1274219/>
- FAO, WHO (2003), *Assuring Food Safety and Quality: Guidelines for Strengthening National Food Control Systems (2003)*. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), World Health Organization (WHO), Rzym, <https://www.fao.org/3/y8705e/y8705e.pdf>

- FDA (2016), *Guidance for Industry: Use of the Term “Healthy” in the Labeling of Human Food Products*, Food and Drug Administration Center for Food Safety and Applied Nutrition, College Park, Maryland.
- Foltran F., Verduci E., Ghidina M., Campoy C., Any K.D., Widhalm K., Gregori D. (2010), *Nutritional profiles in a public health perspective: A critical review*. *Journal of International Medical Research*, 38(2), s. 318–385.
- FVO (2022), *Report from the Commission on the overall operation of official controls carried out in Member States (2019–2020) to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products*, Food and Veterinary Office (FVO), https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/official-controls-and-enforcement/health-and-food-audits-and-analysis/annual-reports_en
- GAO (2005), *Experiences of Seven Countries in Consolidating Their Food Safety Systems* (2005), United States Government Accountability Office, <https://www.gao.gov/assets/gao-05-212.pdf>
- Garsetti M., De Vries J., Smith M., Amosse A., Rolf-Pedersen N. (2007), *Nutrient profiling schemes: Overview and comparative analysis*. „*European Journal of Nutrition*”, 46(2), s. 15–28.
- GIW (2022), *Farmacja weterynaryjna* na stronie internetowej Głównego Inspektoratu Weterynarii, <https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/farmacja-weterynaryjna>
- Guignard C. (2018), *Panjee: A digital passport for food products*, Panjee – Le passeport du produit, <https://letsfoodideas.com/en/initiative/a-digital-passport-for-food-products/> oraz <https://www.panjee.com/>
- GUS (2021) *Powszechny Spis Rolny 2020 – raport z wyników (2021)*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2020/powszechny-spis-rolny-2020-raport-z-wynikow,4,1.html>
- GUS (2021), *Rocznik statystyczny rolnictwa 2021*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- GUS (2022), *Budżety gospodarstw domowych w 2021 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Hadjigeorgiou A., Soteriades E. S., Philalithis A., Psaroulaki A., Tselentis Y., Gikas A. (2013), *National food safety systems in the European Union: A comparative survey*. *International Journal of Food Studies*, 2(1), s. 105–117.
- IBP (2021), *Open Budget Survey 2021. Country Results – Poland*, (2021), International Budget Partnership, <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/poland>
- IERiGŻ (2022), *FADN i Polski FADN* (Sieć danych rachunkowych gospodarstw rolnych i system zbierania i wykorzystywania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych), https://fadn.pl/wp-content/uploads/2022/04/FADN-i-Polski-FADN_2022.pdf
- ILSI (1999), *Scientific concepts of functional foods in Europe: Consensus Document*, *British Journal of Nutrition*, (81), s. 1–27.
- Jankovics L., Sherwood M. (2017), *Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017; *Independent fiscal institutions*, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/fiscal-frameworks-eu-member-states/independent-fiscal-institutions_en
- Janowska N. (2019), *Konstytucyjne uwarunkowania ustroju rolnego w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 1(47), s. 250.
- Jaros S., Woch F. (2010), *Analiza przyczyn odłogowania gruntów rolnych w województwie świętokrzyskim na przykładzie gminy Kije*, *Studia i Raporty IUNG-PIB zeszyt 24*, s. 9–24.
- Jędrzejkowski J. (2021), *Unijny Zielony Ład to wyzwanie dla rolnictwa*, *Rzeczpospolita*, 24 marca 2021, <https://www.rp.pl/biznes/art8637021-unijny-zielony-lad-to-wyzwanie-dla-rolnictwa>

- Jock A., Cocco F. (2022), *Wanted: tens of thousands of teachers to staff Europe's schools*, Financial Times, 2 września 2022, <https://www.ft.com/content/116d8c88-aa3f-426f-aeb8-c0a0325c43bb>
- Kędzierski M. (2022), *Integracja czy połączenie. Analiza możliwości zwiększenia efektywności działania inspekcji weterynaryjnej oraz ochrony roślin i nasiennictwa*. Warszawa: Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Warszawa.
- Komisja Europejska (2016), *Organizacje producentów i organizacje międzybranżowe*, https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/producer-and-interbranch-organisations_pl
- Komisja Europejska (2019), *Eligibility for direct payments of the Common Agricultural Policy*, https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/735a17f2-7d2c-4ad8-bbad-bbc479dd02b0_en?filename=direct-payments-eligibility-conditions_en.pdf
- Komisja Europejska (2021) *Europejski Zielony Ład – realizacja naszych celów*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/869825/EGD_brochure_PL.pdf.pdf
- Kowalczyk S., Kwasek M. (2020), *Jakość żywności na polskim rynku – zagrożenia i sposoby ich eliminacji*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 3(364) 2020, s. 75–100.
- Krajewski K. (2002), *Rynek rolny a rynek żywnościowy – struktura, uczestnicy, zasady funkcjonowania* [w:] Krajewski K., Borkowski B. (red.), *Organizacja, regulacje i informacja na rynku rolnym Unii Europejskiej*, SGGW, Warszawa, s. 7–12.
- Krajowy Plan Odbudowy (2022), *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa, <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/o-kpo>
- Krasowicz S. (2005), *Cechy rolnictwa zrównoważonego* [w:] Zegar J. St. (red.), *Koncepcja badań nad rolnictwem Społecznie zrównoważonym, Program Wieloletni 2005–2009*, nr 11, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, s. 23–39.
- Krzyżanowski J. T. (2017), *Krajowe systemy zapewnienia jakości żywności w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego”, 17(2), s. 136–143.
- Lampkin N., Stolze M., Meredith S., de Porras M., Haller L., Mészáros D. (2020) *Using Eco-schemes in the new CAP: a guide for managing authorities*. International Federation of Organic Agriculture Movements EU – Research Institute of Organic Agriculture (FiBL) – Institute for European Environmental Policy, Brussels, https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/ae96f339-9775-4980-b7a1-43767d1235cb/IEEP_FiBL_Eco-scheme_Guide_Final.pdf?v=63748547905
- Lankauskiene R., Vidickiene D., Gedminaitė-Raudonė Ž. (2022), *Evolution of Short Food Supply Chain Theory and Practice: Two-Sided Networks and Platforms*. *Sustainable Agriculture and Food Supply: Scientific, Economic and Policy Analysis*, 15, 1137. <https://doi.org/10.3390/en15031137>
- Lewkowicz A., Pływaczewski W. (2015), *Przeciwdziałanie patologiom na rynku żywności*, Szczytno, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.
- Mackiewicz-Łyziak J., Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Tomalak M. (2008), *Wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Możliwości wykorzystania w Polsce doświadczeń niemieckich krajów związkowych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M. (2016), *Algorytmy podziału środków publicznych*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów.

- Market transparency in the EU's food supply chain* (2019), Commission Staff working document accompanying the document Commission Implementing Regulation amending Implementing Regulation (EU) 2017/1185 laying down rules for the application of Regulations (EU) No 1307/2013 and (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council as regards notifications to the Commission of information and documents, European Commission.
- Maruszewska N., Miśniakiewicz M. (2018), *O potrzebie konsolidacji systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, (54), s. 486–496.
- Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (2021), *Le recensement agricole. Dossier de presse – recensement agricole 2020. Premiers résultats provisoires*, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Paris.
- Ministry of Health, Labour and Welfare (2020), *Measures to Ensure Food Safety*, Ministry of Health, Labour and Welfare, Tokyo, <https://www.mhlw.go.jp/content/000535155.pdf>
- Ministry of Health, Labour and Welfare (2022), *Food for Specified Health Uses (FOSHU)*, Ministry of Health, Labour and Welfare, Tokyo, <https://www.mhlw.go.jp/english/topics/foodsafety/fhc/02.html>
- Ministerstwo Finansów (2021), *Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2020 roku przez skarb państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2022), *Transfery finansowe Polska – budżet UE*, <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska>
- Misiąg J., Misiąg W., Palimąka K., Rodzinka J., Skica T. (2020), *Mechanizmy wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz rolnictwa ekologicznego w Polsce*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów, <https://ibaf.edu.pl/index.php/pl/lista-raportow/567-mechanizmy-wsparcia-rozwoju-obszarow-wiejskich-oraz-rolnictwa-ekologicznego-w-polsce>
- Misiąg J., Misiąg W., Palimąka K., Rodzinka J., Skica T. (2022), *Publiczne wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w świetle celów Wspólnej Polityki Rolnej UE i polskiej polityki rozwoju*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Oficyna Wydawnicza ASPRA, Rzeszów
- Misiąg W. (2020), *Opinia o uchwalonej dnia 7 października 2020 r. ustawie o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji Korespondencji „Opinie i ekspertyzy” OE-315, Warszawa 2020.
- NIK (2016), *Informacja o wynikach kontroli: działania organów administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa żywności*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2017a), *Informacja o wynikach kontroli: Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2017b), *Informacja o wynikach kontroli: Nadzór nad transportem i ubojem zwierząt gospodarskich* (2017), Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2017c), *Informacja o wynikach kontroli: Wykorzystywanie antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim* (2017), Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2018a), *Informacja o wynikach kontroli: Nadzór nad obrotem i stosowaniem produktów zawierających substancje anaboliczne, hormonalne, odurzające i psychotropowe w leczeniu zwierząt, w tym towarzyszących*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2018b), *Informacja o wynikach kontroli: Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2019), *Informacja o wynikach kontroli: Działalność Ośrodków Doradztwa Rolniczego*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

- NIK (2020a), *Informacja o wynikach kontroli: Bezpieczeństwo żywności* (2020), Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2020b), *Informacja o wynikach kontroli: System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2021a), *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – Stan obecny i pożądane kierunki zmian*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2021b), *Informacja o wynikach kontroli: Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego* (2021), Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Nosecka B. (2011), *Specyfika rolnictwa w badaniach konkurencyjności*, [w:] Nosecka B., Pawlak K., Poczta W., Wybrane aspekty konkurencyjności rolnictwa, Raport PW 2011–2014 nr 7, wyd. IERiGŻ, Warszawa, str. 21–24.
- OECD (2019), *Making Decentralization Work. A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Studies, OECD Publishing, Paris
- OECD (2022), *Education at a Glance 2022: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>
- Ohliger T. (2017), *Polityka w dziedzinie środowiska: ogólne zasady i podstawowe ramy*, Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej, 11/2017.
- Olipra J. (2021), *Koncentracja w polskim rolnictwie przebiega zbyt wolno*, Forsal.pl, <https://forsal.pl/biznes/rolnictwo/artykuly/8153959,koncentracja-w-polskim-rolnictwie-przebiega-zbyt-wolno.html>
- Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne – informacje ogólne, Główny Inspektorat Sanitarny, <https://www.gov.pl/web/gis/oswiadczenia-zywieniowe-i-zdrowotne--informacje-ogolne>
- Panara C., Varney M. (2013), *Local Government in Europe*, Routledge, London – New York .
- Panjee, *everything you need to know about food products* (2021), Invest in Montpellier, <https://www.invest-in-montpellier.com/en/actualites/panjee-everything-you-need-know-about-food-products>
- ParlAmericas (2017), *Citizen Participation in the Legislative Process*, International Secretariat of ParlAmericas, Ottawa, http://parlAmericas.org/uploads/documents/Toolkit_Citizen%20Participation%20in%20the%20Legislative%20Process.pdf
- Philips L. (2018), *Improving the Performance of Sub-national Governments through Benchmarking and Performance Reporting*, „OECD Working Papers on Fiscal Federalism” No. 22, OECD Publishing, Paris.
- Plan strategiczny dla WPR (2022), *Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 – wersja skrócona*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/zatwierdzony-przez-komisje-europejska-plan-strategiczny-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-2027>
- Poczta W., Rowiński J., Sadowski A., Czubak W. (2019), *Struktury obszarowe i ekonomiczne polskiego rolnictwa oraz innych państw unijnych* [w:] *Struktura polskiego rolnictwa na tle Unii Europejskiej*, CeDeWu Sp. z o.o., s. 45–81.
- Poczta W., *WPR 2030 – co dalej z polskim rolnictwem?*, Cykl debat „Pięć debat na 50-lecie IRWIR PAN” z dnia 23.05.2022, <https://www.youtube.com/watch?v=IxE3ySwIWYM> (fragment od 23:39 minuty).
- Pokora-Kalinowska M. (2021), *Rolniczy handel detaliczny nadzieją polskiego rolnika?*, Farmer.pl, <https://www.farmer.pl/prawo/przepisy-i-regulacje/rolniczy-handel-detaliczny-nadzieja-polskiego-rolnika,109778.html>
- Pomianek T. (2022), *Cywilizacja samobójców*, Rzeczpospolita nr 175 (12330), 29 lipca 2022
- Polityka ekologiczna państwa 2030* (2019), Ministerstwo Środowiska, Warszawa.

- Program działań Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2015–2019* (2015), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, https://www.gov.pl/documents/912055/913531/Program+Dzia%C5%82a%C5%84+MRiRW+2015_2019.pdf/386ac364-6d47-03c5-5cad-c02b2c00ad62
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020* (2022), wersja 13.1, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Puślecki D. (2016), *Prawne pojęcie gospodarstwa rodzinnego*, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu – Roczniki Naukowe, tom XVIII zeszyt 2, s. 217–223.
- Pytania i odpowiedzi Dzień Weterynarii* (2022), Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i produktów Biobójczych, <https://urpl.gov.pl/pl/produkty-lecznicze-weterynaryjne/przepisy-rozporz%C4%85dzenia-20196/wydarzenia/pytania-i-odpowiedzi-dzie%C5%84>
- Rada Ministrów (2022), *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.*, Rada Ministrów, Warszawa.
- Rada Unii Europejskiej (2018), *Przyszłość polityki rolnej UE [Informacyjna]* (2018), Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/cap-reform-objectives/>
- Rakoczy B. (2017), *Pojęcie środowiska w prawie polskim i prawie włoskim*, Studia Prawnoustrojowe 37, Uniwersytet Warmiński-Mazurski 2017, s. 25–34.
- RCL (2022a), *Projekt rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniającego rozporządzenie w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji mięsa przeznaczonego na użytek własny*, Rządowe Centrum Legislacji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359800/katalog/12879858#12879858>
- RCL (2022b), *Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniającego rozporządzenie w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji mięsa przeznaczonego na użytek własny* (2022), Rządowe Centrum Legislacji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/509/12359800/12879858/12879859/dokument555686.pdf>
- Roczne wskaźniki makroekonomiczne GUS*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>
- Rolnictwo precyzyjne – czym jest i dlaczego jest tak ważne?* (2021), SatAgro – Agronomist.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2015), *Rolnictwo, produkcja żywności, rozwój obszarów wiejskich – strategicznym zadaniem państwa. Program Działania Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2015–2019 (Projekt)*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/28A1A89475E20A99C1257F1D004815C4/%24File/128.pdf>
- Rószczka K. (2007), *Prawna ochrona wód w procesie produkcji rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego”, nr 2–2007, s. 77–92. https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/9513/1/005_Karolina_R%C3%B3szczka_Prawna_ochrona_w%C3%B3d_78_92.pdf
- Rudzki P. (2021), *We Francji ubyłoby 100 tys. Gospodarstw rolnych, obecne są większe*, Rzeczpospolita, 12 grudnia 2021, <https://www.rp.pl/rolnictwo/art19189241-we-francji-ubyloby-100-tys-gospodarstw-rolnych-obecne-sa-wieksze>
- Ruge K., Ritgen K. (2021), *Local Self-Government and Administration*, [w:] Kuhlmann S., Proeller I., Schimanke D., Ziekow J. (eds.), *Public Administration in Germany*, Palgrave Macmillan – International Institute of Administrative Sciences, Cham, s. 123–141.
- Rutkowski M. (2022), *Zrównoważone rolnictwo dla zrównoważonego morza – przyszłość rolnictwa w Polsce i Europie*, Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich, <https://ksow.pl/aktualnosc/zrownowazone-rolnictwo-dla-zrownowazonego-morza-przyszlosc-rolnictwa-w-polsce-i-europie>

- Rządowy projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności z dnia 29 czerwca 2017 r. (2017), Druk nr 1685, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=B5675C3915BDE24BC125815400280A07>
- Sadkowski A. (2021), *Polskie rolnictwo i wieś są bezsprzecznie beneficjentami członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, <https://tep.org.pl/polskie-rolnictwo-i-wies-sa-bezsprzecznie-beneficjentami-czlonkostwa-polski-w-unii-europejskiej/>
- Sadohara R., Martirosyan D. (2020), *Functional Food Centre's vision on functional food definition and science in comparison to FDA's health claim authorization and Japan's Foods for Specified Health Uses*, *Functional Foods in Health and Disease*, 10(11), str. 465–481.
- Segen J. (2012), *Segen's medical dictionary*. Huntingdon Valley, Farlex. <http://medical-dictionary.thefreedictionary.com/healthy+food>
- Seremak-Bulge J., Rembeza J. (2010), *Zmiany cen i relacji cenowych na podstawowych rynkach żywnościowych*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* 2010, nr 1, str. 112–125.
- Shah A. (2014), *Zasady oraz praktyka fiskalnych transferów wyrównawczych, ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów solidarnościowych i „janosikowego”*, prezentacja z warsztatów Ministerstwa Finansów RPi Banku Światowego „Transfery wyrównawcze w samorządach terytorialnych – rozwiązania międzynarodowe. Wnioski dla Polski” (Warszawa, 11 grudnia 2014). <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/ECA/Poland/pl-fiscal-equalization-anwar-shah-pl.pdf>
- Shah A. (ed.) (2008), *Macro Federalism and Local Finance*, World Bank, Washington.
- Shi J., Shahidi F., Ho C. (2005), *Asian functional foods*, CRC Press.
- Shicong F. (2021), *The advantages and disadvantages of agricultural economic management information*, *Journal of Physics: Conference Series*, 1744.
- Shimizu T. (2003), *Health claims on functional foods: the Japanese regulations and an international comparison*. *Nutrition Research Reviews*, 16(2), s. 241–252.
- Sikorska S. (2017), *Systemy zapewniania jakości i bezpieczeństwa żywności*, Podlaski Ośrodek Doradztwa Rolniczego, Szepietowo, s. 22.
- Sitarz S., Janczar-Smuga M. (2012), *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa żywności, możliwości ich kontroli oraz eliminacji*, *Nauki Inżynierskie i Technologie* 2(5), s. 68–93.
- Spychalski G. (2006), *Agricultural policy challenges in the globalisation period*, *Electronic Journal of Polish Agricultural Universities (EJPAU)*, vol. 9, issue 1, <http://www.ejpau.media.pl/volume9/issue/art-27.html>
- Stancelewska D. (2017), *Ograniczanie antybiotyków w hodowli*, *Tygodnik Poradnik Rolniczy*, nr 21/2017, <https://www.tygodnik-rolniczy.pl/articles/hodowla-zwierzat/ograniczanie-antybiotkow-w-hodowli/>
- Stancelewska D. (2022), *Jak będzie wyglądała kontrola leków?*, „Tygodnik Poradnik Rolniczy”, nr 27/2022, s. 40, <https://www.tygodnik-rolniczy.pl/articles/hodowla-zwierzat/jak-bedzie-wygladaa-kontrola-lekow-weterynaryjnych/>
- Stanowisko w sprawie zmiany istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce (2021)*, praca zbiorowa pracowników Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, L.dz. RB-278/2021, Poznań.
- Staroyanska I., Benovska L., *Models of Fiscal Equalisation: European Practice*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu”, 2019, t. 86, s. 69–80.
- Stefański K. (1938). *Przepisy o dozorcze nad żywnością*, Izba Przemysłowo-Handlowa, Warszawa.
- Steinfeld H., Gerber P., Wassenaar T., Castel V., Rosales M., de Haan C. (2006), *Livestock's long shadow. Environmental issues and options*, Food And Agriculture Organization of the United Nations, Rzym 2006, s. 21.
- Stiglitz J.E. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa, s. 90–103.

- Subirade, M. (2007), *Report on functional foods*. Food And Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- Suchoń A (2012), *Spółdzielczość w rolnictwie i na terenach wiejskich w ustawodawstwie polskim oraz wybranych państw europejskich*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego”, 12(27), Warszawa.
- System Gwarantowanej Jakości Żywności (QAFP) (2019), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/system-gwarantowanej-jakosci-ywnosci-qafp>
- Szczepanowski A.E. (2020), *Funkcje przyrody, obszarów przyrodniczo cennych i ich inspiracje dla turystyki oraz wynalazków i innowacji wspieranych bioniką*, [w:] Jalinik M., Bakier S. (red. nauk.), *Obszary przyrodniczo cenne w rozwoju turystyki*, Politechnika Białostocka, Białystok, s. 135–148.
- Śliwiński J., Cieśla M. (2016), *Zasoby wodne na świecie a produkcja żywności*, Przegląd Hodowlany nr 6/2016, <http://ph.ptz.icm.edu.pl/wp-content/uploads/2017/01/1-%C5%9Aliwi-%C5%84ski.pdf>
- Talati Z., Pettigrew S. Dixon H. Neal B. Ball K., Hughes C. (2016), *Do health claims and front-of-pack labels lead to a positivity bias in unhealthy foods?* *Nutrients*, 8(12), s. 1–18.
- TGE (2022), *Giełdowy Rynek Rolny. Nowa jakość handlu towarami rolno-spożywczymi*, https://tge.pl/pub/TGE/Publikacje/TGE_Gie_dowy_Rynek_Rolny_2022.pdf
- The 11th Global Food Security Index* (2022), The Economist, <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/>
- The World Bank (2018), *Dobrze płatne miejsca pracy w rolnictwie powstają w połowie krajów UE. Pozostałe muszą nadrobić zaległości* (2018), <https://www.worldbank.org/pl/news/press-release/2018/02/19/eu-rer-thinking-cap>
- The World Bank (2022), *Indicators*, <https://data.worldbank.org/indicator/?tab=all>
- Towarzystwo Ekonomistów Polskich (2019), *Struktura polskiego rolnictwa na tle Unii Europejskiej* (2019), Towarzystwo Ekonomistów Polskich. <https://tep.org.pl/struktura-polskiego-rolnictwa-na-tle-unii-europejskiej/>
- Trendov N., Varas S., Zeng M. (2019), *Digital technologies in agriculture and in rural areas. Briefing paper*, Food And Agriculture Organization of the United Nations, Rome. <http://www.fao.org/3/ca4887en/ca4887en.pdf>
- Truszczyński M., Pejsak Z. (2015), „Jedno Zdrowie” – koncepcja łącząca działalność naukową i praktyczną z zakresu ochrony zdrowia człowieka i zwierząt, „Życie Weterynaryjne”, 90, s. 280–283.
- WHO (1992), *Guidelines for strengthening a national food safety programme*, World Health Organization, Geneva, <https://apps.who.int/iris/handle/10665/63592>
- WHO (2001), *Improved coordination and harmonization of national food safety control services (2001)*, World Health Organization, Dublin, https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0009/120303/E74473.pdf
- Wilkin J. (2011), *Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa a rozwój zrównoważony*, *Wieś i Rolnictwo* nr 4 (153) 2011, s. 27–39.
- Wilkin J. (2009), *Uwarunkowania rozwoju polskiego rolnictwa w kontekście europejskim i globalnym. Implikacje teoretyczne i praktyczne*, [w:] VIII Kongres Ekonomistów Polskich. Tom III. Polityka gospodarcza a rozwój kraju (red. U. Płowiec), wyd. PTE, Warszawa, str. 307–325.
- Wilkin J., Hałasiewicz A. (2020), *Polska Wieś 2020 – Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa
- Woessmann L. (2011), *Cross-country evidence on teacher performance pay*, „Economics of Education Review”, Vol. 30, issue 3, s. 404–418.

- World Economic Forum (2021), *The world's top countries for food security*, World Economic Forum, <https://www.weforum.org/agenda/2021/03/countries-food-security-index-ranked-chart>
- Yamada K., Sato-Mito N., Nagata J., Umegaki K. (2008), *Health claim evidence requirements in Japan*, *The Journal of Nutrition*, 138(6), s. 1192–1198.
- Yanatma S. (2022), *Teachers' salaries: Which countries pay the most and the least in Europe, Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe – 2020/2021*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Zawajska A. (2013), *The economic and social justifications for public spending to agriculture: theoretical insights and empirical observations*, *Acta Scientiarum Polonorum seria Oeconomia*, vol. 12 issue 4, s. 133–143.
- Ziętara W. (1997), *Zdolność konkurencyjna polskiego rolnictwa w stosunku do krajów Unii Europejskiej*, „Postępy Nauk Rolniczych”, nr 2, s. 65–76.
- Ziętara W. (2018), *Gospodarstwa rodzinne w Polsce, stan i kierunki rozwoju*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych”, nr 4 (2018), s. 93.
- Ziętara W., Mirkowska Z. (2019), *Kierunki zmian form organizacyjnych i prawnych gospodarstw rolniczych w Polsce na tle wybranych krajów*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, 3(360), s. 13–30.

WYKAZ TABEL, WYKRESÓW I RYSUNKÓW

Tabele

1. Gminy wiejskie o najwyższych dochodach na 1 mieszkańca w 2021 r.	18
2. Dochody i wydatki wybranych kategorii gmin w roku 2021	21
3. Zmiany liczby ludności w latach 2013–2021.....	23
4. Zróżnicowanie dochodów i wydatków gmin na obszarach wiejskich w 2021 r.....	24
5. Produkt krajowy brutto w latach 2010–2021.....	39
6. Wartość dodana brutto w latach 2010–2021	40
7. Rynek pracy i dochody ludności w latach 2015–2021	41
8. Ceny towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2015–2022 (koniec roku).....	43
9. Podaż pieniądza w latach 2010–2022 (koniec roku).....	43
10. Bilans płatniczy Polski w latach 2015–2021	45
11. Budżet państwa i budżet środków europejskich w latach 2015–2021	46
12. Największe zmiany w budżecie państwa w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020.....	49
13. Dochody i wydatki budżetu środków europejskich w latach 2015–2021.....	50
14. Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015–2021.....	52
15. Dochody JST na jednego gmin mieszkańca w latach 2015–2021	52
16. Relacja subwencji oświatowej do wydatków na oświatę w latach 2015–2021.....	53
17. Środki państwowych funduszy celowych w latach 2019 i 2021 (koniec roku).....	54
18. Potencjalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu poręczeń i gwarancji w latach 2015–2021	56
19. Zadłużenie sektora finansów publicznych w latach 2010–2021 (koniec roku)	58
20. Funkcje przyrody w życiu człowieka	140
21. Zużycie nawozów sztucznych w latach 1990–2018 w wybranych regionach świata	150

22. Grunty rolne	151
23. Udział gruntów rolnych w powierzchni łądów.....	151
24. Plony zbóż w latach 1990–2018.....	152
25. Ludność w wybranych regionach świata w latach 1990–2021	153
26. Zużycie nawozów sztucznych w latach 1990–2020 w Polsce, UE i na świecie	154
27. Przeciętne zużycie środków ochrony roślin (w substancji aktywnej) na 1 ha gruntów ornych i upraw trwałych w wybranych krajach w latach 2010, 2013 i 2019.....	155
28. Sprzedaż środków ochrony roślin w Polsce w latach 2010–2020.....	156
29. Emisja głównych gazów cieplarnianych w Polsce w 2019 r.	158
30. Współczynniki przeliczeniowe sztuk zwierząt na duże jednostki przeliczeniowe (DJP).....	160
31. Średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwach rolnych	164
32. Liczba gospodarstw rolnych według grup obszarowych użytków rolnych	165
33. Zwierzęta gospodarskie według regionów i województw w czerwcu 2021 r.	166
34. Dochody i wydatki Centrum Doradztwa Rolniczego i wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego w 2021 r.	195
35. Wynagrodzenia pełnozatrudnionych nauczycieli w państwach UE w roku szkolnym 2020/2021 według typów szkół.....	208
36. Udziały JST z tytułu PIT w roku 2021.....	217

Wykresy

1. PKB i składniki jego podziału w latach 2000–2021 (ceny stałe, rok poprzedni = 100)	40
2. Ceny towarów i usług konsumpcyjnych (analogiczny miesiąc roku poprzedniego = 100) i stopa referencyjna NBP w latach 2018–2022	44
3. Kursy złotego do euro i dolara w latach 2000–2021	44
4. Wykonanie budżetu państwa według miesięcy w 2021 r.	47
5. Rozkład wydatków budżetu państwa według miesięcy w latach 2015–2021	48
6. Emisja CO ₂ w mln ton w latach 1965–2020.....	147
7. Zużycie nawozów sztucznych na świecie w latach 1976–2020	150
8. Dochody JST z udziałów we wpływach z PIT w latach 2009–2021 (zł na mieszkańca)	217

Rysunki

1. Miasta na prawach powiatu i strefy podmiejskie	21
2. Zmiany liczby ludności w latach 2013–2021 według gmin	23
3. Powiązanie działań na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa oraz ochrony środowiska	74
4. Udział poszczególnych obszarów w emisji CO ₂ w 2020 r.	147
5. Mapy ukazujące przestrzenne zróżnicowanie w obrębie jednego pola uprawnego	162
6. Zapotrzebowanie społeczne na korzyści z rolnictwa w różnych stadiach rozwoju gospodarczego	171
7. Systemy wyrównywania dochodów i możliwości wydatkowych w wybranych państwach UE i OECD	205

Bardzo wysoko oceniam zawarte w opracowaniu analizy dotyczące zagadnień finansowych. To bardzo istotny, cenny i oryginalny wkład w wiedzę na temat polskiego rolnictwa i polskiej wsi. Także w przypadku finansów jednostek samorządu terytorialnego.

prof. dr hab. Jerzy Hausner – recenzent monografii

Można zarazem dbać o klimat, mieć zdrową żywność i nie umrzeć z głodu.

dr hab. inż. Tadeusz Pomianek, prof. WSliZ

Czy rzeczywiście można? Oczywiście – tak, ale „nic się samo nie zrobi”. Polskie rolnictwo i polska wieś stoją przed poważnymi wyzwaniami. Zła struktura agrarna, zdominowana przez małe i nieefektywne gospodarstwa, stosowane w rolnictwie metody produkcji, których w obliczu nadciągającego kryzysu klimatycznego nie można już akceptować, wreszcie niedoinwestowane – a przez to niezbyt atrakcyjne jako miejsce zamieszkania i pracy – obszary wiejskie: to wszystko wymaga dziś zasadniczych zmian. Ich powodzenie zależy przede wszystkim od podejścia wszystkich obywateli – ich świadomości ekologicznej, zrozumienia potrzeby zmian nawyków żywieniowych, a także od zdolności dostosowawczych samych rolników. Koszty zadań niezbędnych do rozwiązania wskazanych powyżej problemów są jednak tak duże, że konieczna jest znacząca i rozsądnie zaprojektowana pomoc państwa. Tej właśnie kwestii poświęcona jest ta książka. [...]



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

ISBN 978-83-66551-19-0



9 788366 155119 0