

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

Mechanizmy wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz rolnictwa ekologicznego w Polsce



Rzeszów 2020

Jan Misiąg, Wojciech Misiąg, Karolina Palimąka, Jacek Rodzinka, Tomasz Skica
Mechanizmy wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz rolnictwa ekologicznego

Redaktor: Wojciech Misiąg

Opracowanie wykonane
w Instytucie Badań i Analiz Finansowych
Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie
Finansowane z udziałem dotacji
Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego

Wydawca:

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie
Ul. Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów
tel.: 17 866 11 11
fax.: 17 866 12 22
e-mail: wsiz@wsiz.rzeszow.pl
www.wsiz.rzeszow.pl



Zdjęcie na okładce; widok na wschód z baszty w Czchowie
Mateusz Giełczyński / CC BY-SA (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>)

Warszawa – Rzeszów 2020

Spis treści

Wstęp	5
1. Sytuacja społeczno-ekonomiczna obszarów wiejskich i rolnictwa	9
1.1. Zasięg terytorialny obszarów wiejskich	9
1.2. Sytuacja demograficzna	11
1.3. Infrastruktura obszarów wiejskich	16
1.3.1. Sieć wodociągowa	17
1.3.2. Kanalizacja, oczyszczanie ścieków	17
1.3.3. Sieć gazowa	18
1.3.4. Telefonii i internet	18
1.3.5. Sieć drogową	18
1.3.6. Publiczny transport zbiorowy	19
1.4. Finanse JST na terenach wiejskich	21
1.5. Rolnictwo	26
1.5.1. Struktura agrarna	27
1.5.2. Pracujący w sektorze rolniczym	29
1.5.3. Produkcja	30
1.5.4. Wydajność i konkurencyjność według badań FADN	33
1.5.5. Organizacja otoczenia instytucjonalnego	39
1.6. Rolnictwo ekologiczne	42
1.6.1. Obowiązki gospodarstw ekologicznych	43
1.6.2. Wsparcie dla rolnictwa ekologicznego	44
1.6.3. Rolnictwo ekologiczne w statystyce	45
1.6.4. Polskie rolnictwo ekologiczne na tle innych krajów UE	47
2. Łańcuch dostaw	51
2.1. Łańcuchy dostaw dla wybranych rynków rolniczych	52
2.1.1. Łańcuch dostaw wieprzowiny	52
2.1.2. Łańcuch dostaw mięsa drobiowego	54
2.1.3. Łańcuch dostaw wołowiny	55
2.1.4. Łańcuch dostaw mleka	55
2.1.5. Łańcuch dostaw w produkcji roślinnej na przykładzie zbóż	56
2.2. Krótki łańcuch dostaw w rolnictwie	57
2.3. Bariery w łańcuchu dostaw w rolnictwie i ich niwelowanie	59
2.4. Giełdy rolnicze w dystrybucji produktów rolniczych	63
2.5. Rola państwa w usprawnieniu dystrybucji produkcji rolnej	66
2.6. Monitorowanie rynku rolnego	69
2.7. Grupy producentów rolnych	71
3. Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa w Polsce	75
3.1. Wsparcie bezpośrednie – mechanizmy krajowe	75
3.1.1. Budżet Państwa	76
3.1.2. Wsparcie systemu ubezpieczeń społecznych rolników	77
3.1.3. Wydatki na rolnictwo	80
3.1.4. Inne wydatki budżetu państwa	84
3.1.5. Jednostki samorządu terytorialnego	85
3.2. Wsparcie bezpośrednie – środki Unii Europejskiej	85
3.2.1. Dopłaty bezpośrednie	87
3.2.2. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich	90
3.2.3. Inne środki UE	95
3.3. Pośrednie wsparcie finansowe	98
3.3.1. System podatkowy	98
3.3.2. Ubezpieczenia zdrowotne	103
3.3.3. Inne formy wsparcia	104
3.4. Efektywność wsparcia – próba oceny	105
3.5. Plany na przyszłość	107
4. Podsumowanie – najważniejsze wnioski i rekomendacje	109
4.1. Synteza oceny	109

4.2. Rekomendacje	110
Aneks. Robocze zestawienie wniosków i rekomendacji.....	113
Bibliografia.....	119

Wstęp

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

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

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

Taki stan rzeczy ma swoje źródło w specyfice polskiego rolnictwa, której przyczyn szukać należy jeszcze w okresie poprzedzającym polską transformację ustrojową i gospodarczą. Przed rokiem 1989 Polska była jedynym krajem obozu socjalistycznego, w którym zachowana była – w znaczącej skali – prywatna własność ziemi. Obowiązująca od połowy lat siedemdziesiątych doktryna polskiej polityki wobec wsi i rolnictwa zakładała z jednej strony, iż prywatna własność ziemi jest trwałą cechą polskiego ustroju gospodarczego, a rolnicy powinni być traktowani jako szczególna część szeroko rozumianej klasy robotniczej. Jednocześnie – wykorzystując takie instrumenty jak upaństwowienie praktycznie całego systemu skupu i arbitralne ustalanie urzędowych cen skupu, ograniczenie powierzchni gospodarstw rolnych, a także drastyczna reglamentacja dostępu do środków produkcji – praktycznie zahamowano możliwości wzrostu efektywności rolnictwa indywidualnego i jego unowocześniania.

Nastawienie gospodarki na szybki rozwój przemysłu spowodowało ponadto zaniedbanie infrastruktury obszarów wiejskich. Spowodowało to zarówno niedorozwój instytucji obsługi rolnictwa, jak i narastanie dysproporcji w poziomie życia pomiędzy obszarami wiejskimi i dużymi ośrodkami administracyjno-przemysłowymi, prowadzące w konsekwencji do odpływu ludności ze wsi i pogarszaniu się struktury demograficznej wsi. W efekcie w okres transformacji ustrojowej i gospodarczej rolnictwo weszło nieprzygotowane do działania w warunkach gospodarki rynkowej – z niekorzystną strukturą agrarną (rozdrobnione rolnictwo prywatne, 4 miliony hektarów ziemi w posiadaniu upadających PGR), brakiem nowoczesnych środków produkcji i bez wsparcia w postaci niezbędnej infrastruktury i sieci instytucji obsługi rolnictwa.

Mimo dużego wysiłku podjętego po 1989 r. w celu poprawy infrastruktury technicznej wsi (wodociągi, telefonizacja, drogi lokalne), stan tej infrastruktury nadal jest niesatysfakcjonujący.

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

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

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

Raport składa się z czterech rozdziałów. Pierwsze dwa poświęcone są opisowi aktualnej sytuacji w rolnictwie oraz stanowi rozwoju obszarów wiejskich. Rozdział 3 opisuje instrumenty wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich stosowane obecnie w Polsce – zarówno te finansowane środkami krajowymi, jak i te, które finansowane są środkami z budżetu Unii Europejskiej. Raport zamyka rozdział 4, w którym sformułowaliśmy wnioski z przeprowadzonych badań oraz rekomendacje co do pożądanych zmian w systemie wspierania rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Podkreślić przy tym należy wstępny charakter zarówno wniosków, jak i sformułowanych na ich podstawie rekomendacji. Część z nich opiera się bowiem na hipotezach mających podstawę w zgromadzonych danych i ich analizie, wymagających jednak – naszym zdaniem – bardziej szczegółowych badań.

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

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

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

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

Istotnym problemem okazało się zebranie danych statystycznych pozwalających na ocenę obecnego stanu rolnictwa i obszarów wiejskich, jak i efektywności wykorzystywanych instrumentów wsparcia. Ostatni spis rolny został przeprowadzony w 2010 r., trudne okazało się również zgromadzenie danych obrazujących zależności pomiędzy rozmiarami gospodarstw rolnych i ich efektywnością. Zaskakująco duże są też rozbieżności pomiędzy różnymi źródłami w danych dotyczących nawet tak podstawowych wielkości jak powierzchnia użytków rolnych czy zatrudnienie w rolnictwie.

1. Sytuacja społeczno-ekonomiczna obszarów wiejskich i rolnictwa

Po 1989 r. na obszarach wiejskich w Polsce miały miejsce istotne zmiany, wpływające tak na jakość życia na wsi, jak i na funkcjonowanie sektora rolniczego. Niniejszy rozdział poświęcony został analizie tego zagadnienia. Omówiono w nim kolejno:

- zasięg terytorialny obszarów wiejskich,
- sytuację demograficzną wsi,
- zmiany i stan szeroko rozumianej infrastruktury obszarów wiejskich,
- sytuację finansową gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, odgrywających istotną rolę w działaniach zmierzających do poprawy jakości życia na wsi i do tworzenia coraz lepszych warunków funkcjonowania rolnictwa.

Na tym tle przedstawiono podstawowe informacje o funkcjonowaniu rolnictwa jako sektora gospodarki narodowej, koncentrując się na analizie danych dotyczących struktury agrarnej, wyników produkcyjnych i wydajności rolnictwa, wykorzystując w tym celu dane GUS, jak i zagregowane wyniki badań prowadzonych przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w ramach europejskiej sieci FADN (*Farm Accountancy Data Network*). Z góry należy zastrzec, że sposób, w jakie dane FADN są publicznie prezentowane w zasadniczy sposób utrudnia formułowanie dokładniejszych wniosków co do efektywności funkcjonowania rolnictwa, chociaż pozwala na sformułowanie pewnych ogólnych konkluzji. Oddzielną część rozdziału poświęcono krótkiej charakterystyce instytucji obsługi i wsparcia rolnictwa.

Ostatnią część tego rozdziału poświęcono tematyce rolnictwa ekologicznego. Omówiono zagadnienia związane z obowiązkami, jakie ciąży na gospodarstwach ekologicznych, formach wsparcia, jak również pozycji polskiego rolnictwa ekologicznego na tle innych państw UE.

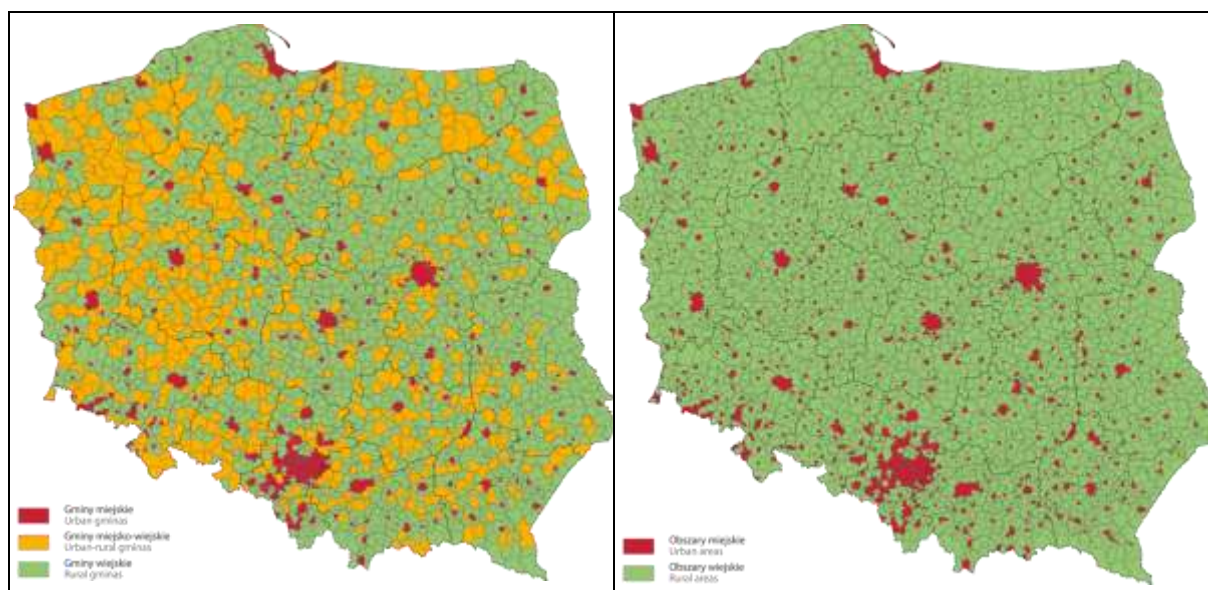
1.1. Zasięg terytorialny obszarów wiejskich

Zgodnie z definicją Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) na obszary wiejskie składają się obszary gmin wiejskich oraz części wiejskie gmin miejsko-wiejskich według Krajowego Rejestru Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju¹. Według publikowanych przez GUS danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, w 2018 r. łączna powierzchnia obszarów wiejskich wynosiła 290.669,4 km², co odpowiada ok. 92,9% ogólnej powierzchni kraju (312.696,1 km²). Na obszarach wiejskich zamieszkuje w 2020 r. ok. 40% całej ludności Polski.

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

¹ <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/rodzaje-gmin-oraz-obszary-miejskie-i-wiejskie/> (dostęp 13.04.2020).

Rysunek 1. Obszary miejskie i wiejskie w Polsce w 2018 r.



Źródło: <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/rodzaje-gmin-oraz-obszary-miejskie-i-wiejskie/> (dostęp 13.04.2020).

Wątpliwości budzi wyłączenie z obszarów wiejskich małych miast będących siedzibami gmin miejsko-wiejskich. Miasta te wyraźnie różnią się rozmiarami od gmin miejskich (średnia gmina miejska – bez miast na prawach powiatu – ma ok. 25 tys. mieszkańców, średnie miasto w gminie miejsko-wiejskiej – ok. 7,2 tys. mieszkańców), a udział ich powierzchni w całej powierzchni obszarów wiejskich nie przekracza 2,8%. Wyłączenie obszarów miejskich w gminach miejsko-wiejskich z obszarów wiejskich ma też swoje konsekwencje dla analizy sytuacji finansowej obszarów wiejskich.

Z całkowitej powierzchni obszarów wiejskich ok. $\frac{2}{3}$ przypada na gminy wiejskie, a ok. $\frac{1}{3}$ – na obszary wiejskie w gminach miejsko-wiejskich. Poza województwem śląskim, w którym powierzchnia obszarów wiejskich stanowi 69,3% powierzchni, w pozostałych województwach wskaźniki udziału powierzchni obszarów wiejskich w powierzchni województwa zawierały się w 2018 r. w granicach od 89,1% w województwie łódzkim do 97,4% w warmińsko-mazurskim.

Tabela 1. Powierzchnia i ludność gmin w 2020 r.

Wyszczególnienie	Liczba jednostek	Powierzchnia		Ludność		Gęstość zaludnienia osób/km ²
		hektary	Polska = 100	osób	Polska = 100	
Polska ogółem	2477	31.270.525	100,0	38.386.476	100,0	122,8
Gminy miejskie	302	1.418.776	4,5	18.477.963	48,1	1.302,4
w tym: MPP	66	747.083	2,4	12.577.045	32,8	1.683,5
Gminy wiejskie	1533	19.222.518	61,5	10.878.287	28,3	56,6
Gminy miejsko-wiejskie	642	10.629.231	34,0	9.030.226	23,5	85,0
w tym: obszary miejskie		797.482	2,6	4.576.593	11,9	573,9
obszary wiejskie		9.831.749	31,4	4.453.633	11,6	45,3
Obszary miejskie ogółem	944	2.216.258	7,1	23.054.556	60,1	1.040,2
Obszary wiejskie ogółem	1533	29.054.267	92,9	15.331.920	39,9	52,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS

Przyjęcie administracyjnego kryterium obszarów wiejskich powoduje, iż w ostatnich latach zasięg terenów wiejskich wolno, lecz stale zmniejsza się w wyniku przyznawania kolejnym miejscowościom praw miejskich – w ostatnim dziesięcioleciu przybyło ponad 30 nowych miast,

głównie mających status miasta w gminie miejsko-wiejskiej. Równocześnie przebiega, z mniejszą intensywnością, proces włączania obszarów podmiejskich gmin wiejskich do miast.

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

1.2. Sytuacja demograficzna

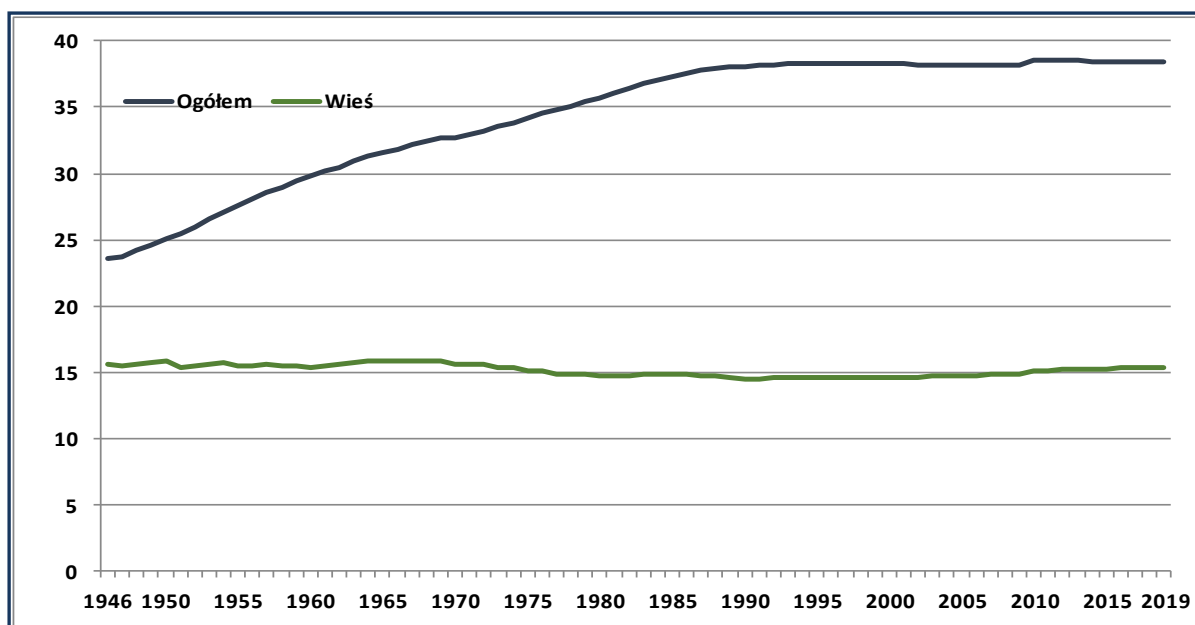
Aktualną sytuację demograficzną Polski, a w tym i obszarów wiejskich określają następujące, najważniejsze tendencje:

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

W powojennej historii zmian demograficznych wyróżnić można dwa wyraźnie różniące się okresy. Do 1990 r. ludność Polski rosła w średnim tempie 10,7‰. Pomiedzy rokiem 1950 i 1990 ludność w miastach zwiększyła się o prawie 155%, przy jednoczesnym spadku ludności obszarów wiejskich o ok. 8%.

Po roku 1990 nastąpiło gwałtowne zahamowanie wzrostu liczby ludności – tempo wzrostu ludności wyniosło dla lat 1990-1995 ok. 1,1‰, by w kolejnym pięcioleciu osiągnąć już wielkość ujemną -0,2‰. Wolno zaczęła rosnąć ludność wsi, lecz mimo to w 2018 r. na wsi mieszkało tylko o 338 tys. osób więcej niż w roku 1950.

Rysunek 2. Ludność Polski w latach 1945-2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Polacy w większości mieszkają w miastach, udział ludności mieszkającej na terenach wiejskich to niecałe 40%. Największy udział ludności mieszkającej w miastach spośród 16 polskich województw mają województwa: śląskie (76,7%) oraz dolnośląskie i zachodniopomorskie (po 68,5%). Na drugim biegunie znajduje się województwo podkarpackie, z udziałem ludności mieszkającej na terenach miejskich wynoszącym 41,4% oraz świętokrzyskie (45,4%).

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

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

Tabela 2. Urodzenia w latach 1955-2018

Wyszczególnienie	1955	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018
Urodzenia żywe (w tys.)										
Ogółem	793,8	695,8	547,7	378,3	364,4	413,3	369,3	382,3	402,0	388,2
Miasta	339,2	383,4	292,5	208,3	211,2	241,9	217,4	226,3	236,1	228,7
Wieś	454,6	312,4	255,2	170,0	153,2	171,4	151,9	156,0	165,8	159,5
Urodzenia żywe na 1000 ludności										
Ogółem	29,1	19,5	14,3	9,9	9,6	10,7	9,6	9,9	10,5	10,1
Miasta	28,6	18,5	12,4	8,9	9,0	10,3	9,4	9,8	10,2	9,9
Wieś	29,5	21,1	17,5	11,6	10,4	11,4	10,0	10,2	10,8	10,4
Współczynnik dzietności										
Ogółem	3,61	2,28	1,99	1,37	1,24	1,38	1,29	1,36	1,45	1,44
Miasta	3,18	1,93	1,72	1,2	1,15	1,29	1,24	1,33	1,42	1,42
Wieś	4,02	2,91	2,58	1,65	1,40	1,51	1,35	1,39	1,49	1,45
Zgony niemowląt na 1000 urodzeń żywych										
Ogółem	82,2	25,5	19,3	8,1	6,4	5,0	4,0	4,0	4,0	3,8
Miasta	73,3	25,7	19,1	8,3	6,3	5,0	4,0	3,9	3,9	3,6
Wieś	88,9	25,2	19,7	7,9	6,5	5,0	4,1	4,1	4,1	4,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

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

Systematycznie rośnie przeciętna długość trwania życia, przy czym:

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

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

Tabela 3. Przeciętna długość trwania życia w Polsce

Rok	Ogółem		Miasta		Wieś	
	mężczyźni	kobiety	mężczyźni	kobiety	mężczyźni	kobiety
1990	66,2	75,2	66,2	74,9	66,2	75,8
2000	69,7	78,0	70,0	77,8	69,4	78,4
2010	72,1	80,6	72,6	80,6	71,4	80,7
2011	72,4	80,9	73,0	80,9	71,6	80,9
2012	72,7	81,0	73,1	81,0	72,1	81,0
2013	73,1	81,1	73,5	81,1	72,4	81,1
2014	73,8	81,6	74,2	81,5	73,1	81,7
2015	73,6	81,6	74,0	81,5	73,0	81,7
2016	73,9	81,9	74,4	81,9	73,2	81,9
2017	74,0	81,8	74,4	81,8	73,3	81,8
2018	73,8	81,7	74,2	81,6	73,2	81,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

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

Tabela 4. Przeciętna długość trwania życia według wybranych województw w 2018 roku

Województwa	Ogółem		Miasta		Wieś		Różnica długości trwania życia między miastami i wsią	
	Mężczyźni	Kobiety	Mężczyźni	Kobiety	Mężczyźni	Kobiety	Mężczyźni	Kobiety
POLSKA	73,8	81,7	74,2	81,6	73,2	81,6	1,0	0,0
w tym:								
Podkarpackie	75,5	83,2	76,6	83,5	74,8	83,0	1,8	0,5
Małopolskie	75,3	82,9	75,9	83,0	74,8	82,8	1,1	0,2
Podlaskie	74,1	82,7	75,1	82,7	72,7	82,7	2,4	0,0
Mazowieckie	74,0	82,0	74,8	82,3	72,5	81,6	2,3	0,7
Warmińsko-Mazurskie	72,5	81,6	73,6	82,1	71,1	80,7	2,5	1,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Zmniejszająca się liczba urodzeń i równoczesne wydłużanie się średniego trwania życia prowadzi do niekorzystnych zmian w strukturze ludności, polegających na wzroście udziału w populacji osób w wieku poprodukcyjnym i rosnącym obciążeniu demograficznym, czyli liczbie osób w wieku poprodukcyjnym w przypadającej na 1000 osób w wieku produkcyjnym. Na przestrzeni lat 1980-2018 współczynnik ten zwiększył się z 199,3 do 352,6, czyli o ok. 77%.

Tabela 5. Ludność w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym w latach 1980-2018

Lata	Liczba mieszkańców				Wskaźnik obciążenia demograficznego
	Ogółem	w wieku przedprodukcyjnym	w wieku produkcyjnym	w wieku poprodukcyjnym	
1980	35.735	10.297	21.211	4.227	199,3
1990	38.073	11.043	22.146	4.884	220,5
2000	38.254	9.333	23.261	5.660	243,3
2010	38.530	7.243	24.831	6.456	260,0
2015	38.437	6.902	24.002	7.533	313,8
2018	38.411	6.936	23.270	8.206	352,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Z tabeli 6 widzimy, że starzenie się społeczeństwa widoczne jest tak w miastach, jak i na wsi, przy czym w miastach proces ten wydaje się przebiegać z większą intensywnością.

Tabela 6. Struktura ludności w latach 2012-2018

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Ludność ogółem = 100						
Polska ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Wiek przedprodukcyjny (0-17)	18,3	18,2	18,0	18,0	17,9	18,0	18,1
Wiek produkcyjny	63,9	63,4	63,0	62,4	61,8	61,2	60,6
Wiek poprodukcyjny	17,8	18,4	19,0	19,6	20,2	20,8	21,4
Miasta	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Wiek przedprodukcyjny (0-17)	16,8	16,7	16,7	16,7	16,8	16,9	17,0
Wiek produkcyjny	64,2	63,5	62,8	62,0	61,1	60,3	59,5
Wiek poprodukcyjny	19,0	19,8	20,6	21,3	22,1	22,8	23,4
Wieś	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Wiek przedprodukcyjny (0-17)	20,7	20,4	20,1	19,9	19,7	19,6	19,6
Wiek produkcyjny	63,4	63,4	63,3	63,2	62,9	62,5	62,2
Wiek poprodukcyjny	15,9	16,2	16,6	17,0	17,4	17,8	18,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS

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

Współczynnik feminizacji określa liczbę kobiet przypadających w danej populacji na 100 mężczyzn. Pomimo tego, że zarówno w miastach, jak i na wsiach na 100 dziewczynek rodzi się około 106 chłopców to wartość współczynnika feminizacji jest w naszym kraju znacznie wyższa niż 100. W latach pięćdziesiątych XX wieku wartość tego wskaźnika oscylowała w okolicach 110, by spaść w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych do poziomu 105. Przez ostatnie kilkanaście lat poziom tego wskaźnika ustabilizował się i wynosi 107, przy znacznej różnicy między miastami i wsią. W miastach na 100 mężczyzn przypada obecnie 111 kobiet, zaś na wsiach – tylko 101. Takie dysproporcje świadczą o migracji kobiet, urodzonych na wsi do miast, gdzie mogą one znaleźć między innymi lepszą pracę i warunki do życia.

Sygnalizowanym już przez nas problemem, wymagającym jednak dokładniejszej analizy, jest odwrócenie się po 1990 roku, dominującego kierunku migracji pomiędzy miastami i obszarami wiejskimi. Na przestrzeni lat 1997-2019 (rok 1997 wyznacza maksymalną – jak dotąd – liczbę mieszkańców miast) liczba mieszkańców miast zmalała o 671,7 tys. osób (ok. 2,8% liczby mieszkańców miast w 1997 r.), przy jednoczesnym wzroście liczby ludności wiejskiej o 764,7 tys. osób. Sam fakt zmian proporcji liczby ludności na wsi i w miastach nie budzi wątpliwości, istotne jednak są zarówno przyczyny tego zjawiska, jak i jego skutki dla rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Szczegółowa analiza tego zagadnienia nie była możliwa w ramach obecnie prowadzonych prac. Możliwe jest jednak wskazanie kilku faktów, mających istotne znaczenie dla oceny faktycznych skutków omawianych tu zjawisk migracyjnych. Część z nich wymagałaby jednak dokładniejszej weryfikacji.

1. Prawdopodobnie rozkład przyrostu liczby ludności obszarów wiejskich jest bardzo nierównomierny – istnieją strefy szybkiego wzrostu, a jednocześnie wskazać można obszary wiejskie od dawna wyludniające się. Wstępna analiza wskazuje jednak na to, że strefami wzrostu są obszary mające formalnie status obszarów wiejskich, lecz takie, dla których rolnictwo nie jest dominującą funkcją – np. obszary wokół dużych miast lub obszary z dużymi zakładami przemysłowymi. Przypuszczenie takie potwierdza zamiesz-

czona poniżej tabela, w której zestawiono dane o 30 gminach, w których w latach 2008-2018 nastąpił największy – w wyrazie procentowym – wzrost liczby mieszkańców.

Tabela 7. Gminy z najszybszym wzroście liczby mieszkańców w latach 2008-2018

Nazwa gminy	Ludność		Zmiana procentowa 2008 – 2018	Typ ¹	Województwo	Powiat
	2008	2018				
Komorniki	16.344	29.378	79,7	W	wielkopolskie	poznański
Stawiguda	5.555	9.748	75,5	W	warmińsko-mazurskie	olsztyński
Dopiewo	15.657	26.759	70,9	W	wielkopolskie	poznański
Kosakowo	8.944	14.850	66,0	W	pomorskie	pucki
Dobra Szczecińska	14.250	23.472	64,7	W	zachodniopomorskie	policki
Obrowo	11.032	17.148	55,4	W	kujawsko-pomorskie	toruński
Lesznowola	17.620	27.203	54,4	W	mazowieckie	piaseczyński
Czernica	10.129	15.573	53,7	W	dolnośląskie	wrocławski
Siechnice (d. Św. Katarzyna)	14.487	21.960	51,6	MW	dolnośląskie	wrocławski
Rokietnica	14.842	22.133	49,1	W	wielkopolskie	poznański
Kórnik	19.126	28.304	48,0	MW	wielkopolskie	poznański
Kleszczewo	5.782	8.440	46,0	W	wielkopolskie	poznański
Długolęka	22.044	32.153	45,9	W	dolnośląskie	wrocławski
Kobierzyce	14.508	21.097	45,4	W	dolnośląskie	wrocławski
Żukowo	27.244	39.051	43,3	MW	pomorskie	kartuski
Głusk	7.834	11.148	42,3	W	lubelskie	lubelski
Kobylanka	3.905	5.530	41,6	W	zachodniopomorskie	stargardzki
Ząbki	25.981	36.706	41,3	M	mazowieckie	wołomiński
Białe Błota	15.500	21.792	40,6	W	kujawsko-pomorskie	bydgoski
Pruszcz Gdański	43.603	61.110	40,2	W	pomorskie	gdański
Jerzmanowa	3.609	5.042	39,7	W	dolnośląskie	głogowski
Kleszczów	4.447	6.181	39,0	W	łódzkie	bełchatowski
Osielsko	10.327	14.234	37,8	W	kujawsko-pomorskie	bydgoski
Zielonki	16.491	22.582	36,9	W	małopolskie	krakowski
Marki	24.918	33.914	36,1	M	mazowieckie	wołomiński
Tarnowo Podgórne	20.000	27.069	35,3	W	wielkopolskie	poznański
Kolbaskowo	9.671	13.022	34,6	W	zachodniopomorskie	policki
Miękinia	12.025	16.175	34,5	W	dolnośląskie	średzki
Żórawina	8.109	10.865	34,0	W	dolnośląskie	wrocławski
Reda	19.338	25.810	33,5	M	pomorskie	wejherowski

¹ W – gmina wiejska; MW – gmina miejsko-wiejska, M – gmina miejska

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Na uwagę zasługują dwa fakty:

- wśród 30 gmin o największym procentowym przyroście liczby mieszkańców znalazły się 24 gminy wiejskie, trzy gminy miejsko-wiejskie i tylko trzy miasta,
 - łączny przyrost liczby ludności w 29 gminach wiejskich i miejsko-wiejskich wymienionych w tabeli wyniósł 198,7 tys. mieszkańców, co stanowi ok. 40% całego przyrostu ludności wiejskiej w latach 2008-2018.
2. Na obraz zmian liczby ludności w ostatnich dziesięciu latach silnie wpływa korekta wynikająca z uwzględnienia wyników Narodowego Spisu Powszechnego w 2010 r.
 3. Pomiędzy spisami powszechnymi statystyka ludności opiera się na danych z ewidencji ludności, co prawdopodobnie zaniża faktyczną liczbę mieszkańców miast, gdyż wiele osób mieszkających i pracujących w dużych miastach w dalszym ciągu jest zameldowana w swoim poprzednim (rodzinnym) miejscu zamieszkania.

4. Część zmian liczby ludności miejskiej i wiejskiej wynika ze zmian administracyjnych – głównie z przekształcania gmin wiejskich w gminy miejsko-wiejskie. Zmiany te mają jednak dość ograniczony zakres.

Sytuacja gospodarstw domowych w ujęciu finansowym – zarówno rolników jak i ogólnie mieszkańców wsi – była gorsza niż gospodarstw domowych w miastach. W 2018 r. rozporządzalne dochody na jedną osobę w gospodarstwach domowych rolników były o 7% niższe od średniej krajowej. Mimo tego, że w 2018 r. realna wartość rozporządzalnego dochodu na osobę w gospodarstwach domowych rolników była niższa niż w 2017 r., pomiędzy rokiem 2010 i 2018 luka nieco się zmniejszyła – głównie dzięki większym niż dla gospodarstw domowych miejskich efektom wprowadzenia programu Rodzina 500+.

Niższe od średniej krajowej są również wydatki w gospodarstwach domowych na wsi, w tym szczególnie w gospodarstwach domowych rolników – tu luka w poziomie wydatków na jedną osobę w gospodarstwie domowym wynosiła w 2018 r. aż 26,5%. Przy takich proporcjach dochodów i wydatków rolnicy mają najniższy udział wydatków w dochodzie rozporządzalnym spośród wszystkich funkcjonalnych grup społeczeństwa² wyróżnianych w badaniach budżetów domowych. Przyczyny tak wysokiego udziału oszczędności w dochodach mimo niskiego poziomu dochodów wymagają dokładniejszej analizy.

Tabela 8. Wybrane dane o budżetach gospodarstw domowych w latach 2010-2018

Wyszczególnienie	2010	2015	2016	2017	2018	
	zł na osobę					2010=100
Dochody						
Ogółem	1.192,8	1.386,2	1.475,6	1.598,1	1.693,4	142,0
Miasta	1.347,1	1.565,8	1.641,6	1.751,1	1.860,4	138,1
Wieś	953,1	1.105,7	1.213,5	1.359,2	1.432,7	150,3
Rolnicy	1.024,5	1.047,7	1.152,6	1.578,9	1.582,5	154,5
Wydatki						
Ogółem	991,4	1.091,2	1.131,6	1.176,4	1.186,9	119,7
Miasta	1.107,1	1.224,8	1.261,0	1.301,4	1.319,0	119,1
Wieś	805,7	802,6	929,6	981,3	980,4	121,7
Rolnicy	757,3	779,1	814,6	868,0	872,2	115,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z opracowań GUS *Budżety gospodarstw domowych* za lata 2010 oraz 2015-2018

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

1.3. Infrastruktura obszarów wiejskich

Infrastruktura na terenach wiejskich od zawsze była słabiej rozwinięta od miejskiej. Mniejsze zagęszczenie ludności, pojedyncza zabudowa i ograniczone możliwości finansowe samorządów sprawiły, że dostęp do wodociągów oraz kanalizacji na terenach wiejskich często bywa

² Pracownicy najemni, rolnicy, emeryci, pracujący na własny rachunek oraz renciści.

utrudniony. Od połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku widać stały i stabilny wzrost dostępności infrastruktury sieciowej na terenach wiejskich. Szczególne znaczenie mają tu środki pomocowe Unii Europejskiej, z których znacząca część inwestycji jest finansowana. Znacząco również poprawił się współczynnik dostępności do usług telekomunikacyjnych w porównaniu z sytuacją sprzed 20 lat.

1.3.1. Sieć wodociągowa

Zgodnie z danymi GUS na terenie całego kraju do sieci wodociągowej podłączonych jest 84,6% budynków mieszkalnych, podczas gdy na wsi jest to 83% budynków mieszkalnych.

Stopniowo wydłuża się czynna wodociągowa sieć rozdzielcza na obszarach wiejskich. Na koniec 2018 roku liczyła ona ponad 237,5 km, co stanowiło o 12% więcej niż na koniec 2010 roku (podobne zmiany zanotowano na obszarze całej Polski – ok. 13% zmiana długości). Na koniec roku 2018 do gospodarstw wiejskich dostarczono 468,8 tys. dam^3 wody, tj. o $\frac{1}{4}$ więcej niż w 2010 roku (warto zaznaczyć, że w Polsce ogółem wielkość ta wzrosła w tym okresie jedynie o 7% – a przyrost długości sieci rozdzielczej wodociągowej był zbliżony na terenach wiejskich oraz miejskich)³. Na wsi obserwuje się jednak niższe zużycie wody w gospodarstwie domowym w przeliczeniu na jednego mieszkańca niż w miastach. W 2018 roku różnica ta wynosiła nawet 5 $\text{m}^3/\text{osobę}$ (30,6 $\text{m}^3/\text{osobę}$ na wsi, czyli o 22% więcej niż w 2010 r.), podczas gdy w tym samym czasie w mieście roczne zużycie wynosiło 35,2 $\text{m}^3/\text{osobę}$. Nieznaczny spadek odnotowano w latach 2011-2014, począwszy od roku 2015 zużycie wody rosło, osiągając poziom wyjściowy z 2010 r.

W przyłączach wodociągowych sytuacja w skali terenów wiejskich w Polsce jest stabilna, a obserwowane zmiany są niewielkie. W badanym okresie w gminach wiejskich i obszarach wiejskich w gminach miejsko-wiejskich liczba budynków mieszkalnych przyłączanych do sieci wzrosła o 1%.

1.3.2. Kanalizacja, oczyszczanie ścieków

Inaczej wygląda kwestia podłączenia do sieci kanalizacyjnej. Niewiele ponad połowa budynków mieszkalnych w Polsce na koniec 2018 roku posiada podłączenie do sieci kanalizacyjnej, podczas gdy na wsi było to jedynie 36,2%⁴ budynków. Zdarzają się wsie, w których podłączenie do sieci kanalizacyjnej posiada 100% budynków mieszkalnych, jednak w tym samym roku można wskazać również na takie obszary, w których procent ten jest niewielki – nawet poniżej 1% budynków mieszkalnych bądź brak tego rodzaju budynków. W latach 2015-2018 zaobserwowano 7% wzrost liczby budynków mieszkalnych przyłączonych do sieci kanalizacyjnej zlokalizowanych na obszarach wiejskich.

Tabela 9. Odsetek mieszkańców z dostępem do kanalizacji

Wyszczególnienie	1998	2000	2002	2003	2005	2010	2015	2016	2017	2018
	%									
Polska	47,05	51,41	56,63	58,15	60,17	64,70	72,70	73,51	73,58	73,96
Miasta	71,73	76,48	83,02	84,08	85,10	87,97	94,41	94,75	94,42	94,51
Wieś	6,96	10,68	14,03	16,50	20,43	28,55	39,66	41,32	42,07	42,98

Źródło: dane GUS (Bank Danych Lokalnych)

Oprócz bezpośrednich przyłączy do sieci kanalizacyjnej w Polsce funkcjonuje około 250 tys. przydomowych oczyszczalni ścieków; ponad 85% z nich znajduje się na terenach wiejskich. Nie ma bezpośrednich danych o liczbie osób korzystających z przydomowych oczyszczalni ścieków,

³ 1 dekametr sześcienny to 1 milion litrów.

⁴ Odpowiada to ok. 43% ludności na terenach wiejskich.

ale można tą wielkość szacować pomiędzy 750 tys. i 1 milionem. Oznaczałoby to kolejnych 6% mieszkańców terenów wiejskich objętych dostępem do kanalizacji.

W końcu 2018 r. długość sieci kanalizacyjnej w relacji do długości sieci wodociągowej na obszarach wiejskich wynosiła średnio 103,6%, podczas gdy na obszarach miejskich jest to średnio 102,7% – należy jednak zaznaczyć, że średnie te wypaczają ekstremalne relacje długości sieci, których wartości przekraczają nawet 800% oraz skrajnie niskie wynoszące poniżej 10%. Nie uwzględniając wartości odstających, średnia dla wsi wynosiła ok. 67%, dla miasta – 102,7%. W skali ogółu gmin w kraju stosunek ten na koniec 2018 roku wynosił 52,2%, co oznaczało wzrost w relacji do roku 2010 o jedną trzecią.

1.3.3. Sieć gazowa

W końcu 2018 r. w całym kraju czynna sieć gazowa liczyła ponad 154 tys. km, z czego 58,6% przypadało na obszary wiejskie. Pomiedzy rokiem 2010 i 2018 sieć gazowa na terenach wiejskich wydłużyła się o prawie 16%. Rośnie także zużycie gazu na obszarach wiejskich – w 2016 r. zużyto na obszarach wiejskich o 11% więcej gazu niż w roku 2010. Zużycie gazu na terenach wiejskich stanowi łącznie ok. 22% ogólnego zużycia w kraju. Rozmieszczenie sieci gazowej jest bardzo nierównomierne – 20% z gmin wiejskich i obszarów wiejskich w gminach miejsko-wiejskich nie posiadało w ogóle czynnej sieci gazowej, zaś w 17% gmin długość sieci była większa niż 100 km.

Wpływ na ten fakt ma również odchodzenie od gazu w miastach – zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁵, instalacji gazowych nie montuje się w budynkach o wysokości powyżej 35 metrów (oprócz pomieszczeń technicznych). Oznacza to brak indywidualnego wykorzystania gazu we większości budynków mieszkaniowych zbudowanych w ciągu prawie 20 lat. Warto także zaznaczyć, że na obszarach wiejskich na ogrzewanie mieszkań zużywa się ok. 70% gazu, podczas gdy w całym kraju jest to ok. 60%.

1.3.4. Telefonia i Internet

Jeszcze kilkanaście lat temu poważnym problemem był dostęp do łączności na terenach wiejskich. Telefonia stacjonarna nie miała wystarczająco rozwiniętej infrastruktury i w roku 2000 docierała do około 2 milionów gospodarstw domowych na terenach wiejskich. Dostęp do Internetu był jeszcze bardziej ograniczony a telefonia komórkowa miała zasięg ograniczony. Obecnie, według *Raportu o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2018 roku*, opublikowanego przez Urząd Komunikacji Elektronicznej, 98,8% kraju jest pokryte siecią 3G⁶, a 98% – siecią 4G/LTE. Oznacza to, że wszyscy mieszkańcy Polski są objęci zasięgiem sieci 3G lub 4G/LTE, co przekłada się na możliwość powszechnego dostępu do sieci telefonicznej oraz do Internetu. Co również warto podkreślić, od 2011 funkcjonuje w Polsce bezpłatny dostęp do Internetu realizowany przez operatora Aero2. Do udostępnienia darmowej usługi dostępu do Internetu mobilnego firma zobowiązała się wygrywając przetarg na rezerwację częstotliwości. Ewentualne braki w dostępie do telefonii lub Internetu, nie wynikają więc z braku dostępności usług, a z innych czynników.

1.3.5. Sieć drogowa

W ciągu ostatnich 11 lat znaczącej poprawie uległa infrastruktura drogowa obszarów wiejskich. Obowiązujący w latach 2009 – 2011 Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych, a także realizowany później, w latach 2012 – 2015 drugi etap tego programu, miały za cel budowę nowych dróg gminnych i powiatowych, modernizację dróg już istniejących oraz poprawę bezpie-

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1055.

⁶ 3G oznacza prędkość pobierania danych do 28 Mb/s, 4G/LTE oznacza prędkość pobierania danych do 300 Mb/s.

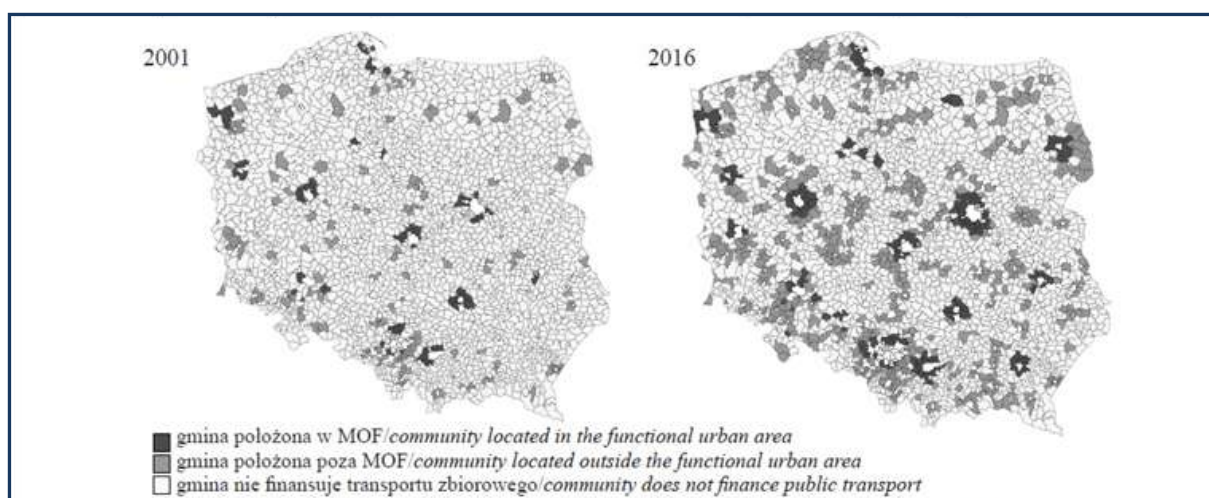
czeństwa na drogach. Łącznie na oba programy przeznaczono 6,2 mld zł⁷. Oprócz środków finansowych z programów, jednostki samorządu terytorialnego zainwestowały również około 6 mld zł ze swoich środków. W wyniku realizacji tych programów zbudowano lub zmodernizowano prawie 15 tysięcy kilometrów dróg lokalnych. W latach 2016-2019 funkcjonował „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej” z takimi samymi zadaniami – tym razem limit środków ustalono na poziomie 4 mld zł⁸ (następnie zmniejszony w 2016 r. do 3,8⁹ mld zł, a w 2017 do 3,5¹⁰ mld zł). Według danych z kontroli przeprowadzonej przez NIK¹¹, do końca 2017 zbudowano i przebudowano kolejnych 3,5 tysiąca kilometrów dróg lokalnych; za około 3,6 mld zł (połowa środków pochodziła z programu, połowa z budżetów jednostek samorządu terytorialnego). Niezależnie od poprawy stanu dróg lokalnych, budowane są również drogi ekspresowe oraz autostrady co dla gmin powoduje pewne komplikacje, gdyż:

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

1.3.6. Publiczny transport zbiorowy

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

Rysunek 3. Rozkład przestrzenny gmin finansujących transport publiczny



Źródło: Łukasz Komorowski, Monika Stanny, *Publiczny transport zbiorowy na obszarach wiejskich – wyniki z badań*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, 2017, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2017, tom XIX, zeszyt 3, str. 131.

Według badań przeprowadzonych w 2017 r. w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN¹², tylko 30% mieszkańców spoza miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) miało dostęp do transportu

⁷ Uchwała RM 233/2008 oraz Uchwała RM 174/2011

⁸ Uchwała RM 154/2015

⁹ Uchwała RM 159/2016

¹⁰ Uchwała RM 188/2017

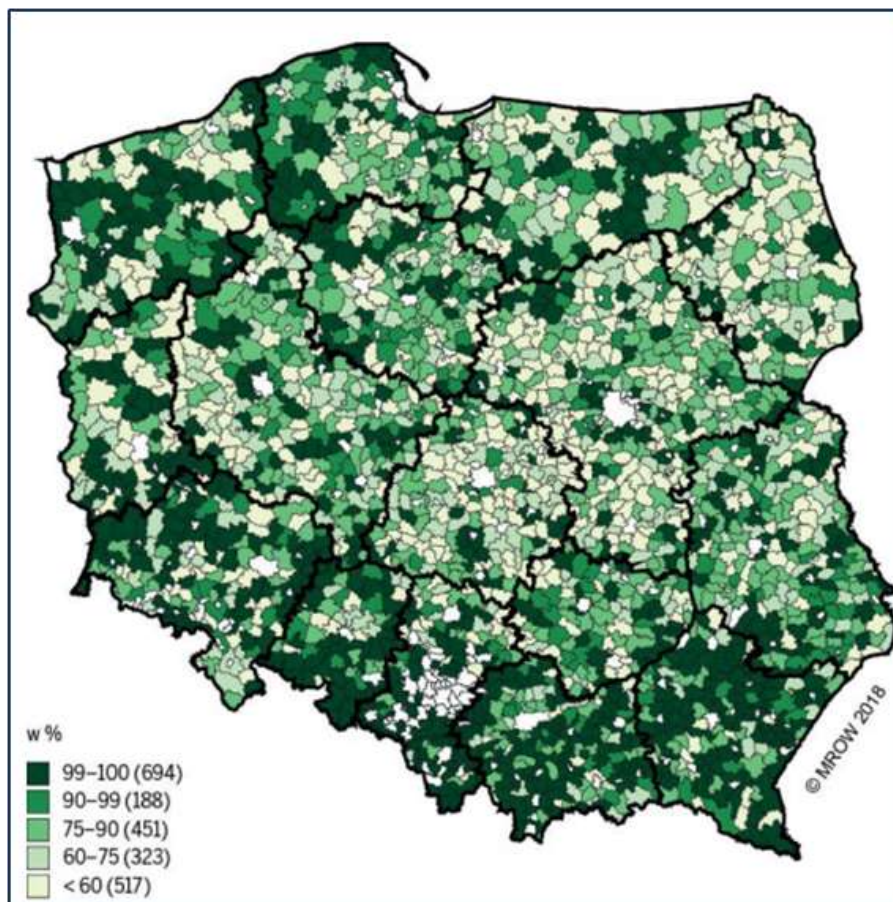
¹¹ <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/przez-powiaty-i-gminy-pojedziemy-lepszymi-drogami.html>

¹² Łukasz Komorowski, Monika Stanny, *Publiczny transport zbiorowy na obszarach wiejskich – wyniki z badań*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2017

publicznego (dla porównania w 2001 roku było to tylko 11,4%). Ponadto mieszkańcy kolejnych 124 gmin wiejskich mieli dostęp do komunikacji zbiorowej w ramach obszarów metropolitalnych. Gminy te w zdecydowanej większości przypadków zamiast organizować transport publiczny samodzielnie, decydują się na współpracę z miastami.

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

Rysunek 4. Odsetek sołectw w gminie skomunikowanych transportem publicznym



Źródło: Monika Stanny, Andrzej Rosner, Łukasz Komorowski, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III. Struktury społeczno-gospodarcze, ich przestrzenne zróżnicowanie i dynamika*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2018, str. 37

Oczywistym problemem dostępności komunikacji zbiorowej jest kwestia jej finansowania. Komunikacja publiczna musi być zawsze dotowana – próba uczynienia przedsiębiorstw transportu zbiorowego samowystarczalnymi, pociągnęło by za sobą konieczność drastycznych podwyżek cen przejazdów. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na finansowanie lokalnego transportu zbiorowego¹³ rosną z roku na rok i w 2018 roku wyniosły prawie 10,5 mld zł. Co istotne, rozdział ten nie zawiera kosztów przewozów (oraz inwestycji) kolejowych – część samorządów korzysta również z takiej formy transportu zbiorowego. Widać znaczącą dynamikę wydatków we wszystkich typach gmin, ale są to nadal niewystarczające środki na sprawne funkcjonowanie transportu lokalnego poza obszarami miejskimi.

¹³ Rozumiane jako wydatki sklasyfikowane w rozdziale 60004 – lokalny transport publiczny

Tabela 10. Wydatki gmin w rozdziale 60004 – Lokalny transport zbiorowy

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018
	mln zł				
Gminy ogółem	9.341,6	8.447,3	8.085,8	8.860,5	10.434,3
Miasta na prawach powiatu	8.629,7	7.667,5	7.238,4	7.877,6	9.131,9
Gminy miejskie	368,8	437,2	432,4	544,3	765,2
Gminy wiejskie	192,5	198,7	214,8	234,4	270,7
Gminy miejsko-wiejskie	132,6	143,9	155,3	204,2	266,5
	zł na jednego mieszkańca				
Gminy ogółem	242,7	219,5	210,3	230,6	271,5
Miasta na prawach powiatu	682,5	606,7	573,8	625,2	724,7
Gminy miejskie	64,2	73,0	72,5	91,7	128,9
Gminy wiejskie	17,6	22,4	24,1	26,2	30,3
Gminy miejsko-wiejskie	15,0	13,1	14,2	18,6	24,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS

W 2019 r. powołano do życia państwowy fundusz celowy Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej. W zamyśle twórców miał on przywrócić lokalną komunikację samochodową na terenach wiejskich i peryferyjnych. Fundusz ma dofinansowywać przejazdy na deficytowych trasach do poziomu 0,80 zł za wozokilometr¹⁴. Według sprawozdania z wykonania budżetu państwa za rok 2019, wykonano jedynie 123,2 mln zł. przychodów z planowanych 300. Dopłaty zrealizowane wyniosły jedynie 10 mln zł. Jest za wcześnie, żeby ocenić, czy proponowane stawki są niewystarczające, czy też jest to dopiero początek działalności funduszu i w kolejnych latach dofinansowanie będzie na znacznie wyższym poziomie.

1.4. Finanse JST na terenach wiejskich

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

Szczególne znaczenie przypisać należy roli gmin działających na obszarach wiejskich – są one odpowiedzialne za zapewnienie dostępu do podstawowych usług publicznych (edukacja, pomoc społeczna, usługi komunalne, transport), do ich zadań należy również utrzymanie, modernizacja i rozwój infrastruktury komunalnej i dróg lokalnych. W dalszej prezentacji finansów samorządowych na obszarach wiejskich przyjęliśmy, że za gminy funkcjonujące na obszarach wiejskich uznawać będziemy zarówno gminy wiejskie, jak i gminy wiejsko-miejskie. Z formalnego punktu widzenia oznacza to objęcie analizą również tych wydatków JST, które służą finansowaniu zadań na obszarach miejskich gmin miejsko-wiejskich, lecz uznaliśmy, iż rozwiązanie takie jest lepsze niż ograniczenie analizy wyłącznie do gmin wiejskich.

Za takim ujęciem przemawiają naszym zdaniem co najmniej trzy argumenty:

- nie ma możliwości rzetelnego wyodrębnienia w budżetach gmin miejsko-wiejskich wydatków „miejskich” i „wiejskich”, a znaczna część zadań wykonywanych przez te gminy służy zarówno ludności wiejskiej, jak i miejskiej,

¹⁴ Wozokilometr, zgodnie z definicją w ustawie, to przejazd jednego autobusu na odległość kilometra.

- większość miast w gminach miejsko-wiejskich to małe miejscowości, silnie powiązane z wiejską częścią gminy,
- ludność wiejska w gminach miejsko-wiejskich stanowi ok. 29% całej ludności wiejskiej.

Istotną zmianą w finansach samorządowych stanowiło nałożenie na gminy – począwszy od roku 2017 – obowiązku wykonywania na zasadzie zadania zleconego wypłat świadczeń rodzinnych z programu „Rodzina 500+”. Wydatki na te świadczenia, finansowane w pełni środkami z budżetu państwa – wyniosły w 2018 r. w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich ok. 22,6 mld zł stanowiły ok. 22,6% wszystkich dochodów tych gmin. Jest oczywiste, że uruchomienie programu „Rodzina 500+” w zasadniczy sposób wpłynęło na poprawę dochodów ludności obszarów wiejskich, jednak pomijanie faktu, iż zadania, dochody i wydatki gmin do roku 2016 i po tym roku nie są porównywalne co do ich zakresu spowodowałoby zniekształcenie oceny możliwości finansowania przez gminy ich pozostałych zadań. Jednocześnie pamiętać należy, że wzrost dochodów i wydatków gmin spowodowany przekazaniem gminom wypłat świadczeń z programu Rodzina 500+ nie zmienił istotnie finansowych warunków wykonywania przez gminy zadań własnych, chociaż uruchomienie nowej formy świadczeń rodzinnych mogło zmniejszyć nieco presję na wydatki z zakresu pomocy społecznej.

Dochody gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wyniosły w 2018 r. ok. 94,5 mld zł, co dawało dochody na jednego mieszkańca w wysokości 4.746,4 zł, niższe o ok. 12% od średnich dochodów na mieszkańca we wszystkich gminach, chociaż nieznacznie większe od dochodów gmin miejskich niebędących miastami na prawach powiatu.

Tabela 11. Dochody gmin w latach 2010-2018

Wyszczególnienie	2010	2012	2014	2015	2016	2017	2018
	zł na jednego mieszkańca						
Gminy ogółem	3.304,7	3.624,2	3.970,7	4.114,7	4.585,7	4.936,3	5.387,3
Miasta na prawach powiatu	4.253,3	4.865,1	5.398,4	5.583,0	5.899,9	6.232,0	6.795,3
Gminy miejskie	2.699,2	2.847,8	3.161,6	3.258,9	3.803,0	4.125,2	4.549,5
Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie	2.876,1	3.076,7	3.305,7	3.437,2	3.985,8	4.357,7	4.746,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS

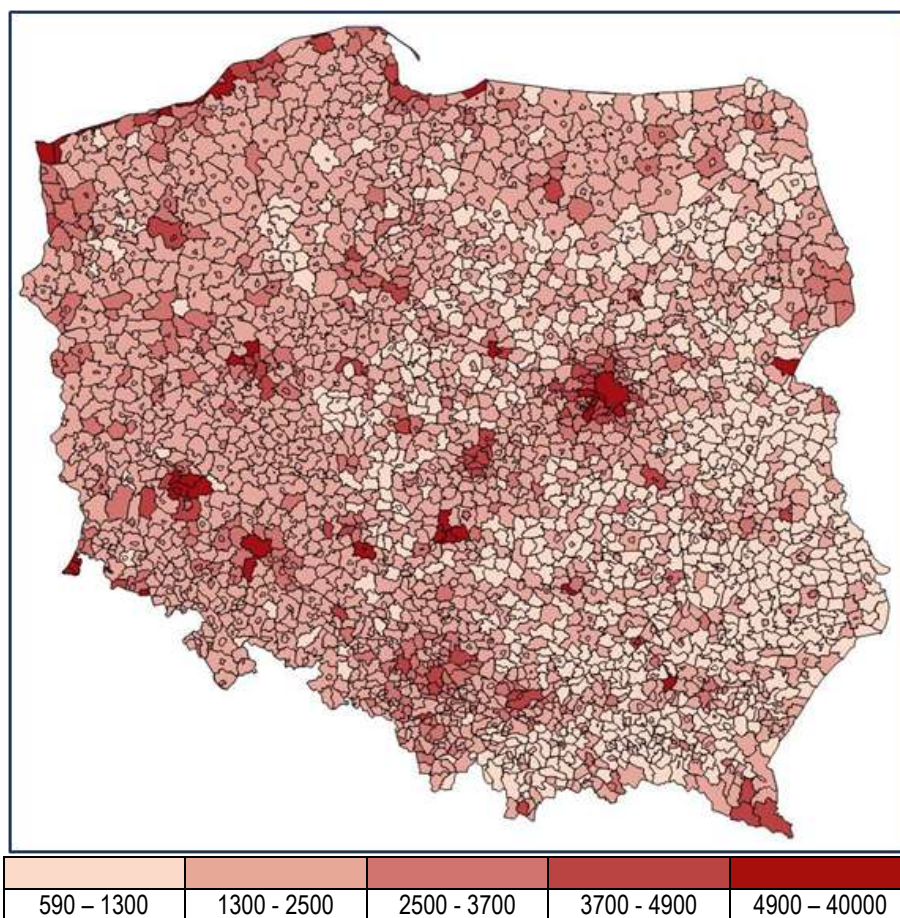
Z danych w tabeli 11 wynika, że przypadające na jednego mieszkańca dochody gmin wiejskich i miejsko-wiejskich są wyższe od dochodów na jednego mieszkańca gmin miejskich. Nie oznacza to jednak lepszej sytuacji finansowej samorządów wiejskich, gdyż ta stosunkowo niewielka różnica w poziomie dochodów (średnie dochody *per capita* w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich są wyższe od dochodów miast o ok. 5%) nie rekompensuje w pełni wyższych kosztów funkcjonowania gmin wiejskich wynikających m.in. z:

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

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

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

Rysunek 5. Dochody gmin na 1 mieszkańca w 2018 r.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

O mniejszych dochodach na finansowanie zadań własnych decydują dwie istotne pozycje – wpływy z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz wpływy z podatków lokalnych. Szczególne warunki opodatkowania dochodów rolników powodują, że przypadające na jednego mieszkańca kwoty tych dochodów są w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich znacznie mniejsze niż w gminach miejskich, przy czym w przypadku udziałów w PIT różnica ta jest bardzo duża – w gminach na obszarach wiejskich dochody (na jednego mieszkańca) z tego tytułu są aż o 25% mniejsze niż w gminach miejskich.

Tabela 12. Dochody gmin z udziałów w PIT i z podatków lokalnych w latach 2010-2018

Wyszczególnienie	2010	2012	2014	2015	2016	2017	2018
zł na jednego mieszkańca							
Dochody z udziałów w PIT							
Gminy ogółem	607,9	687,4	783,4	850,5	918,0	1.001,5	1.136,1
Miasta na prawach powiatu	1.036,8	1.144,6	1.278,5	1.378,0	1.479,2	1.602,7	1.809,3
Gminy miejskie	548,8	627,6	711,8	771,0	826,0	896,8	1.009,2
Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie	346,6	414,7	489,2	538,2	589,0	652,0	748,5
Dochody z podatków lokalnych							
Gminy ogółem	508,2	574,9	507,5	652,1	680,8	718,5	745,9
Miasta na prawach powiatu	607,1	661,0	609,0	747,6	785,5	836,4	870,8
Gminy miejskie	510,1	563,5	536,2	620,5	649,6	674,6	703,5
Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie	443,1	523,6	434,1	600,9	623,6	656,9	679,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS

Przypadające na jednego mieszkańca wydatki gmin wiejskich i miejsko-wiejskich były o ok. 10% od średniej krajowej dla wszystkich gmin, lecz o 5,6% wyższe niż w gminach miejskich. Gdy uwzględnimy fakt, iż wydatki na świadczenia rodzinne są w gminach na obszarach wiejskich o ok. 179 zł na osobę wyższe niż w gminach miejskich, a analogiczna różnica w kosztach oświaty wynosiła w 2018 r. ok. 129 zł, to okaże się, iż po odliczeniu tych wydatków, na które gminy praktycznie nie mają wpływu, na pozostałe zadania własne gminom z obszarów wiejskich pozostaje już mniej środków niż miastom.

Tabela 13. Wydatki gmin w latach 2010-2018

Wyszczególnienie	2010	2012	2014	2015	2016	2017	2018
zł na jednego mieszkańca							
Gminy ogółem	3.632,0	3.690,8	4.020,7	4.050,7	4.427,0	4.956,3	5.575,1
Miasta na prawach powiatu	4.653,4	5.062,4	5.509,2	5.524,8	5.703,4	6.229,9	6.915,0
Gminy miejskie	2.940,6	2.883,0	3.153,0	3.212,4	3.670,8	4.159,8	4.719,2
Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie	3.183,0	3.070,0	3.334,7	3.364,4	3.843,1	4.387,3	4.982,6
Gminy ogółem = 100							
Gminy ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Miasta na prawach powiatu	128,1	137,2	137,0	136,4	128,8	125,7	124,0
Gminy miejskie	63,2	56,9	57,2	58,1	64,4	66,8	68,2
Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie	108,2	106,5	105,8	104,7	104,7	105,5	105,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS

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

Tabela 14. Wydatki gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w latach 2010-2018

Wyszczególnienie	2010	2012	2014	2015	2016	2017	2018
zł na jednego mieszkańca							
Wydatki ogółem	3.183,0	3.070,0	3.334,7	3.364,4	3.843,1	4.387,3	4.987,2
w tym:							
Oświata i wychowanie ¹	1.116,6	1.201,2	1.256,5	1.291,3	1.316,9	1.402,3	1.520,1
Rodzina						1.117,7	1.127,9
Transport	335,8	216,5	280,8	263,0	264,5	356,1	476,6
Gospodarka komunalna	260,4	233,5	298,3	328,5	271,9	306,0	441,7
Administracja	296,3	316,1	344,7	358,1	363,8	400,9	434,5
Pomoc społeczna ²	525,3	515,2	546,5	547,0	1.138,5	235,9	243,9
Rolnictwo	180,8	141,0	138,1	138,4	93,0	113,9	169,9
Wydatki ogółem = 100							
Wydatki ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
w tym:							
Oświata i wychowanie ¹	35,1	39,1	37,7	38,4	34,3	32,0	30,5
Rodzina	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	25,5	22,6
Transport	10,5	7,1	8,4	7,8	6,9	8,1	9,6
Gospodarka komunalna	8,2	7,6	8,9	9,8	7,1	7,0	8,9
Administracja	9,3	10,3	10,3	10,6	9,5	9,1	8,7
Pomoc społeczna ²	16,5	16,8	16,4	16,3	29,6	5,4	4,9
Rolnictwo	5,7	4,6	4,1	4,1	2,4	2,6	3,4

¹ Razem z edukacyjną opieką wychowawczą

² Razem z pozostałymi zadaniami w zakresie polityki społecznej

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS

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

Głównym źródłem finansowania powinna być subwencja oświatowa – odrębnie kalkulowana część subwencji ogólnej. W pierwotnym założeniu miała ona być przyznawana w wysokości odpowiadającej realnym, znormalizowanym kosztom utrzymania szkół. Obecnie tzw. standard finansowy A, mający w algorytmie obliczania subwencji oświatowej przedstawiać przeciętne wydatki na jednego ucznia, jest drastycznie zaniżony, a co więcej – jak to przedstawiono w tabeli 15 – wartości standardu A ustalone są dla kolejnych lat na poziomie powodującym zmniejszanie się relacji subwencji oświatowej do wydatków na oświatę.

Tabela 15. Udział subwencji oświatowej w wydatkach gmin na oświatę i wychowanie w latach 2010-2018

Wyszczególnienie	2010	2012	2014	2015	2016	2017	2018
	%						
Gminy ogółem	59,3	60,5	58,5	58,4	58,5	56,1	53,6
Miasta na prawach powiatu	59,7	61,2	59,5	58,5	58,1	56,1	53,6
Gminy miejskie	50,5	52,1	50,7	51,2	51,8	50,6	48,7
Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie	61,4	62,2	59,8	60,3	60,7	57,5	54,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS

Pomiędzy rokiem 2008 i 2018 wydatki gmin wiejskich i miejsko-wiejskich na oświatę zwiększyły się o 40,6%, a dochody z subwencji oświatowej wzrosły o 24,6%. W efekcie wydatki na oświatę finansowane z dochodów innych niż subwencja oświatowa wzrosły aż o 68,5%.

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

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

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

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

- zakres zadań niezgodny z zasadą przekazywania samorządom wszystkich zadań o charakterze lokalnym – tu największym problemem jest wyłączenie z zakresu zadań samorzą-

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

Wielokrotnie przedstawialiśmy już propozycje usprawnienia systemu finansów samorządowych, postulując w szczególności:

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

1.5. Rolnictwo

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

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

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

1.5.1. Struktura agrarna

Według publikowanych przez GUS danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii użytki rolne zajmują w Polsce ok. 187,8 tys. km², czyli ok. 60% całej powierzchni kraju. Od dłuższego czasu powierzchnia użytków rolnych zmniejsza się – tylko w latach 2010-2018 ubyło w Polsce ok. 154,5 tys. hektarów użytków rolnych, zwiększyła się natomiast powierzchnia lasów.

Tabela 16. Wykorzystanie gruntów w Polsce w latach 2010-2018

Wyszczególnienie	2010	2013	2015	2016	2017	2018
	km ²					
Powierzchnia ogółem	312.679,7	312.679,7	312.679,7	312.679,7	312.679,7	312.696,1
Użytki rolne	189.309,8	187.701,4	186.828,2	186.207,0	188.101,3	187.764,8
w tym: w gospodarstwach rolnych	148.596,5	146.091,6	145.452,7	145.552,7	145.432,8	146.690,2
Lasy	92.757,8	93.537,3	93.825,8	93.951,7	94.403,1	94.257,3
w tym: w gospodarstwach rolnych	11.443,7	10.331,3	9.343,8	9.343,8	9.440,3	9.359,6
Grunty zabudowane i zurbanizowane	15.502,3	16.127,9	16.520,9	16.782,4	17.006,4	17.152,5
Pozostałe grunty	15.109,7	15.313,1	15.504,8	15.738,6	13.168,9	13.521,6
	Ogółem = 100					
Powierzchnia ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Użytki rolne	60,5	60,0	59,8	59,6	60,2	60,0
w tym: w gospodarstwach rolnych	47,5	46,7	46,5	46,6	46,5	46,9
Lasy	29,7	29,9	30,0	30,0	30,2	30,1
w tym: w gospodarstwach rolnych	3,7	3,3	3,0	3,0	3,0	3,0
Grunty zabudowane i zurbanizowane	5,0	5,2	5,3	5,4	5,4	5,5
Pozostałe grunty	4,8	4,9	5,0	5,0	4,2	4,3

Źródło: dane Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii publikowane przez GUS

Analizując dane zawarte w powyższej tabeli należy pamiętać, że:

- opisują one taki stan zagospodarowania powierzchni, jaki wynika z ewidencji geodezyjnej, a status gruntu w tej ewidencji nie musi odzwierciedlać jego faktycznego wykorzystania,
- w myśl stosowanej od 2012 r. tzw. nowej definicji gospodarstwa rolnego¹⁵ nie uważa się za gospodarstwa rolne gospodarstw o powierzchni poniżej 1 hektara i gospodarstw nieprowadzących działalności rolniczej – oznacza to, że grunty należące do właścicieli posiadających mniej niż 1 hektar gruntów rolnych nie są – z pewnymi wyjątkami¹⁶ – uwzględniane w rachunku powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach rolnych.

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

W Polsce w 2018 r. funkcjonowało 1.425,8 tys. gospodarstw, z których przeważającą część (ok. 99,7% wszystkich gospodarstw) stanowiły gospodarstwa prywatne. Gospodarstwa działające w formie przedsiębiorstw były znacznie większe niż gospodarstwa indywidualne (ich średnia

¹⁵ Na marginesie warto dodać, że w polskim prawie funkcjonuje równolegle kilka różniących się do siebie definicji gospodarstwa rolnego.

¹⁶ Gospodarstwa o powierzchni mniejszej niż jeden hektar mogą być uznane za gospodarstwa rolne o ile część produkcji tych gospodarstw przeznaczona jest na sprzedaż lub jeśli wielkość ich produkcji przekracza pewne fizyczne progi – por. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1166/2008 z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie badań struktury gospodarstw rolnych i badania metod produkcji rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 571/88 (Dz. Urz. UE L Nr 321 z 1.12.2008 r.)

powierzchnia wynosiła 314,7 ha), a użytki rolne w ich posiadaniu stanowiły ok. 7,8% wszystkich użytków rolnych w gospodarstwach rolnych. Przyjąć należy, że jeszcze wyższy był ich udział w produkcji końcowej i towarowej rolnictwa.

Tabela 17. Gospodarstwa rolne w Polsce w latach 2010-2018

Wyszczególnienie	2010	2013	2015	2016	2017	2018
	tys.					
Gospodarstwa rolne	1.509,1	1.429,0	1.409,6	1.410,7	1.405,7	1.428,8
w tym: gospodarstwa indywidualne	1.505,0	1.425,4	1.405,5	1.406,6	1.401,8	1.425,1
	km ²					
Powierzchnia	169.858,1	164.874,8	162.976,6	162.362,0	164.148,3	164.154,6
Użytki rolne	148.596,5	146.091,6	145.452,7	145.552,7	145.432,8	146.690,2
Lasy	1.144,4	1.033,1	9.343,8	9.343,8	9.440,3	9.359,6
Pozostałe grunty	20.117,2	17.750,1	8.180,1	7.465,5	9.275,2	8.104,8
	Hektary					
Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego	11,11	11,17	11,17	11,19	11,42	11,52
w tym: grunty rolne	10,23	10,42	10,49	10,56	10,65	10,81
użytki rolne	9,72	9,90	9,97	10,03	10,12	10,29
Lasy	0,75	0,70	0,64	0,63	0,66	0,66

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

W strukturze obszarowej przeważają gospodarstwa małe, o niskiej wydajności. Z omówionych w rozdziale 3 wyników badań finansów gospodarstw rolnych prowadzonych w ramach sieci FADN przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wynika, że ok. 700 tysięcy, a więc prawie połowa funkcjonujących w Polsce gospodarstw rolnych osiąga roczne dochody na poziomie poniżej 4 tys. euro, co odpowiada – według aktualnego kursu euro – kwocie ok. 17,7 tys. zł rocznie, czyli ok. 1470 zł miesięcznie.

Tabela 18. Użytki rolne w Polsce w latach 2010-2018 według województw i wielkości gospodarstw rolnych

Wyszczególnienie	Powierzchnia gospodarstw							
	Ogółem	0 - 3	3 - 5	5 – 10	10 - 20	20 - 30	30 - 50	50+
	ha							
Polska ogółem	14.669.023	903.685	988.713	2.224.237	2.903.153	1.517.009	1.605.035	4.527.193
Dolnośląskie	855.087	41.158	28.851	76.119	99.095	64.465	70.809	474.590
Kujawsko-pomorskie	1.097.622	23.870	24.647	99.012	217.816	185.961	166.702	379.614
Lubelskie	1.413.267	102.100	133.282	315.268	300.167	145.684	161.757	255.008
Lubuskie	388.070	12.871	10.792	29.216	40.992	28.454	34.231	231.513
Łódzkie	995.184	64.787	102.258	260.280	262.263	96.731	96.217	112.648
Małopolskie	557.114	157.829	120.943	112.390	56.409	22.862	25.691	60.991
Mazowieckie	2.148.222	104.156	179.892	516.522	618.346	212.244	228.232	288.832
Opolskie	488.568	16.870	9.820	31.200	49.529	43.519	61.724	275.904
Podkarpackie	548.548	134.696	97.300	97.723	53.888	25.537	36.564	102.841
Podlaskie	1.072.680	23.491	36.678	133.890	322.115	180.982	167.001	208.522
Pomorskie	750.770	18.110	15.022	64.482	130.272	77.774	83.319	361.790
Śląskie	371.897	54.772	43.889	57.935	50.783	28.814	30.191	105.513
Świętokrzyskie	470.743	59.342	86.395	133.238	91.387	34.490	27.636	38.253
Warmińsko-mazurskie	948.701	16.871	18.842	54.508	144.127	99.124	130.772	484.456
Wielkopolskie	1.737.617	60.112	65.072	205.928	387.297	217.083	205.482	596.643
Zachodniopomorskie	824.934	12.651	15.028	36.524	78.666	53.284	78.707	550.076

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Roczników Statystycznych Rolnictwa* GUS

Największa część użytków rolnych wykorzystywana była pod zasiew (73,8%), i jako łąki trwałe (18,8%). Pozostałe formy wykorzystania użytków rolnych (pastwiska trwałe, uprawy trwałe, grunty ugorowane, ogrody przydomowe) zajmowały mniej niż 2,7% ogólnej powierzchni użytków rolnych¹⁷. W strukturze upraw dominują zboża (72,1% gruntów ornych) oraz rośliny przemysłowe¹⁸ (ok. 10% areału gruntów rolnych) i rośliny pastewne (ok. 9% areału gruntów ornych).

Przeciętne powierzchnie gospodarstw rolnych w poszczególnych województwach są mocno zróżnicowane, przy czym wyraźnie widoczne jest, iż w województwach, w których do 1990 r. działały na znacznych powierzchniach gruntów państwowe gospodarstwa rolne grunty są dziś najmniej rozdrobnione.

Tabela 19. 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).

1.5.2. Pracujący w sektorze rolniczym

Od 10 lat liczba pracujących w sektorze rolniczym utrzymuje się na praktycznie stałym poziomie ok. 2,3 mln osób. Przy rosnącej średnio o 1,6% rocznie liczbie pracujących w gospodarce narodowej oznacza to stopniowe obniżanie udziału pracujących w rolnictwie w łącznej liczbie pracujących w gospodarce narodowej, lecz jednocześnie oznacza – przynajmniej w ujęciu statystycznym – wzrost wydajności pracy w rolnictwie.

Spadek ten widoczny jest nie tylko w skali całego kraju, lecz również w tych województwach, w których udział pracujących w rolnictwie jest znacznie wyższy niż w całym kraju. Głównym powodem zmniejszania się liczby pracujących w rolnictwie jest zmniejszanie się liczby gospodarstw rolnych (a także ich obszaru), których właściciele są najliczniejszą grupą pracujących w rolnictwie. Prawdopodobne jest również szersze korzystanie z pracowników sezonowych, z których większość nie jest ujmowana w żadnych oficjalnych statystykach.

¹⁷ *Użytkowanie gruntów i powierzchni zasiewów w 2018 roku.* GUS, Departament Rolnictwa, Warszawa 2019, <http://stat.gov.pl> (dostęp 13.04.2020).

¹⁸ Do roślin przemysłowych zalicza się m.in. rzepak, słonecznik, len, chmiel, tytoń, wiklinę, rośliny przyprawowe, rośliny lecznicze.

Tabela 20. Pracujący w rolnictwie w latach 2010-2018

Treść	2010	2013	2015	2016	2017	2018
	tys. osób					
	Pracujący w gospodarce narodowej					
Polska ogółem	13.778,3	13.919,8	14.504,3	14.964,4	15.380,7	15.614,9
	Pracujący w rolnictwie					
	tys. osób					
Polska ogółem	2.330,0	2.329,3	2.334,9	2.333,4	2.332,0	2.326,4
w tym:						
Lubelskie	305,9	305,7	305,8	305,6	305,7	305,4
Małopolskie	270,7	270,6	270,7	270,5	270,5	270,5
Mazowieckie	298,0	298,4	300,0	300,0	300,0	298,5
Podkarpackie	255,9	255,7	255,8	255,7	255,6	255,5
	Pracujący w gospodarce narodowej = 100					
Polska ogółem	16,9	16,7	16,1	15,6	15,2	14,9
w tym:						
Lubelskie	38,5	38,2	37,4	36,9	36,3	35,7
Podkarpackie	32,7	32,3	31,6	30,8	30,0	29,5
Podlaskie	31,2	31,1	30,1	29,5	28,8	28,1
Dolnośląskie	8,4	8,2	7,9	7,6	7,4	7,3
Pomorskie	8,3	8,2	7,8	7,4	7,1	7,0
Śląskie	6,1	6,1	5,9	5,8	5,7	5,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z *Roczników Statystycznych Pracy* z lat 2011-2019

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

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

1.5.3. Produkcja

Ze względu na zmiany wartości produkcji rolniczej wynikające z warunków pogodowych miarodajny obraz wielkości i dynamiki tej produkcji można uzyskać tylko analizując podstawowe wielkości w dłuższym okresie – tu posłużymy się danymi z lat 2010-2019, a tam, gdzie to będzie możliwe – z lat 2000-2019.

Pomiędzy rokiem 2000 i 2019 globalna produkcja rolnicza, mierzona w stałych cenach 2000 r., wzrosła o 31,4%, co daje przeciętny, roczny wzrost o ok. 1,4%. Produkcja zwierzęca rosła znacznie szybciej (2,1% rocznie) niż produkcja roślinna (0,6% rocznie), na której dynamikę mocno oddziaływała zmniejszająca się stale powierzchnia użytków rolnych.

Tabela 21. Produkcja globalna i wartość dodana brutto w rolnictwie w latach 2000-2019

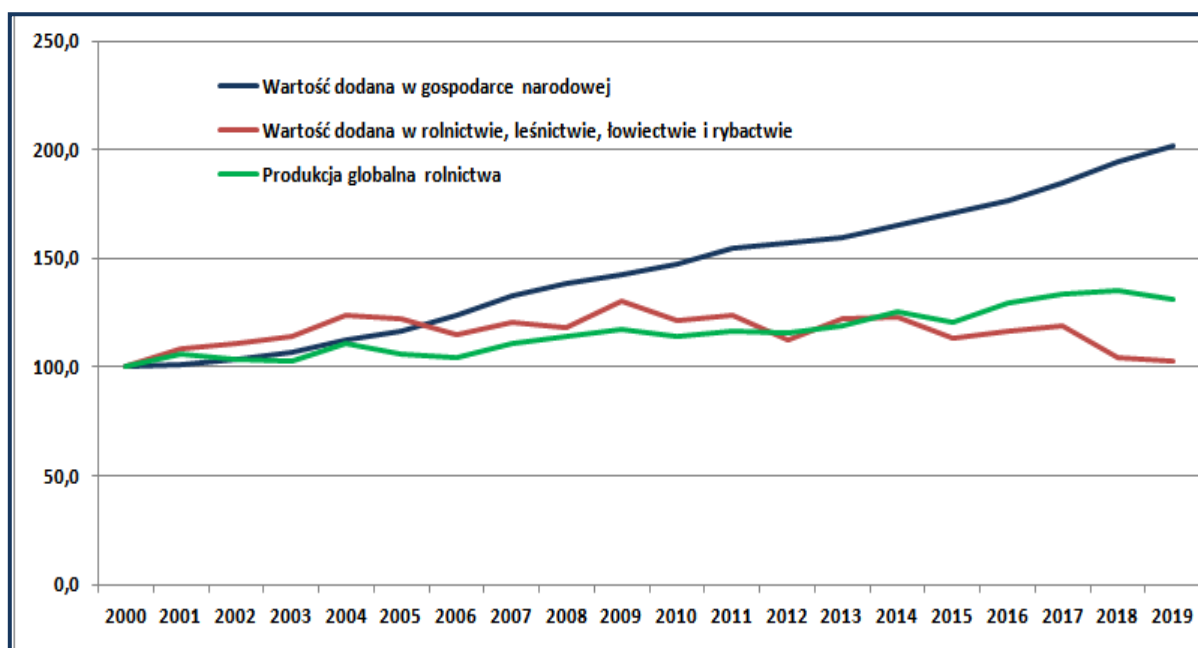
Wyszczególnienie	2000	2005	2010	2015	2018	2019
	Ceny stałe, rok 2000 = 100					
Globalna produkcja rolnicza	100,0	105,9	113,8	120,9	135,5	131,4
Produkcja roślinna	100,0	98,1	102,4	104,2	115,9	111,4
Produkcja zwierzęca	100,0	113,7	124,5	136,0	153,1	149,7
Produkcja końcowa w rolnictwie	100,0	115,1	126,2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

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

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

Sygnalizuje to wyraźne pogorszenie się ekonomicznych warunków gospodarowania w rolnictwie – nie ma bowiem powodów, by uważać, że niższa dynamika produkcji końcowej miała swą przyczynę w szybko rosnących kosztach pośrednich. Na zamieszczonym poniżej wykresie widzimy też, że zasadnicze pogorszenie ekonomicznych parametrów rolnictwa wzmocniło się w ostatnich latach. W efekcie tych zmian udział sekcji A w wartości dodanej całej gospodarki zmniejszył się z 3,3% w 2000 r. do 2,3% w roku 2018.

Rysunek 6. Produkcja globalna i wartość dodana w rolnictwie w latach 200-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

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

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

Tabela 22. Plony i zbiory podstawowych upraw w latach 2000-2019

Wyszczególnienie	2000	2005	2010	2015	2018	2019
dt z 1 hektara						
Plony						
Zboża ogółem	25,3	32,3	35,6	37,3	34,3	.
w tym: pszenica	32,3	39,5	43,9	45,7	40,6	43,9
żyto	18,8	24,1	26,8	27,8	24,2	27,2
Rzepak i rzepik	21,9	26,3	23,6	28,5	26,1	27,1
Ziemniaki	194,0	176,0	211,0	210,0	251,0	214,0
Buraki cukrowe	394,0	416,0	483,0	520,0	599,0	575,0
tys. ton						
Zbiory						
Zboża ogółem	22.341	26.928	27.228	28.003	26.780	28.990
w tym: pszenica	8.503	8.771	9.408	10.958	9.820	11.012
żyto	4.003	3.404	2.852	2.013	2.167	2.461
Rzepak i rzepik	958	1.450	2.229	2.701	2.202	2.373
Ziemniaki	24.232	10.369	8.188	6.152	7.312	6.482
Buraki cukrowe	13.134	11.912	9.973	9.364	14.303	13.837

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

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

- po pierwsze, wyraźnie widoczne jest narastanie luki między cenami produktów rolnych, a cenami towarów i usług nabywanych na potrzeby rolnictwa – pomiędzy rokiem 2010 i 2018 ceny towarów i usług konsumpcyjnych wzrosły o 14,2%, a średnie ceny produkcji rolniczej – o 12,2%, w tym produkcji roślinnej – o 3,5%; dla porządku dodać należy, że rok 2019 przyniósł bardzo znaczny wzrost cen produktów rolnictwa;
- po drugie, wartość dodana brutto w rolnictwie wzrosła pomiędzy rokiem 2000 i 2019 o 96%, przy wzroście cen towarów i usług konsumpcyjnych o 49,5%; oznacza to, że realna wartość dochodów z rolnictwa rosła – średnio na rok o 1,4%, a więc w tempie znacznie niższym od tempa wzrostu PKB w cenach stałych, czy realnego wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej; w oczywisty sposób zwiększa to lukę dochodową dzielącą rolników od pracujących w innych działach gospodarki;
- po trzecie, statystyki cen wykazują dość znaczne różnice cen pomiędzy cenami płaconymi rolnikom przez przedsiębiorstwa skupu i cenami uzyskiwanymi przez rolników na targowiskach; na przykład w 2018 r. przeciętne ceny skupu były niższe od targowiskowych:
 - za pszenicę – o 13,2%,
 - za jęczmień – o 12,7%,
 - za żywiec wieprzowy – o 9,5%,
 - za żywiec wołowy – o 6,7%
 - za ziemniaki – o 40,2%,
 - za jaja kurze – o 71,8%.

Rolnictwo jest nadal zdominowane przez gospodarstwa indywidualne. Z danych zamieszczonych w tabeli 23 widzimy, że produkcja gospodarstw indywidualnych daje ponad 88% produkcji globalnej, lecz tylko 80,5% wartości dodanej brutto, co świadczy o tym, że wskaźniki efektywnościowe są w gospodarstwach indywidualnych gorsze niż w dużych gospodarstwach działających w formie przedsiębiorstw rolnych. Niewątpliwie ma to związek z faktem, iż przeciętna powierzchnia użytków rolnych indywidualnego gospodarstwa rolnego (w 2018 r. ok. 9,5 ha) jest 32-krotnie niższa od przeciętnej powierzchni użytków rolnych przedsiębiorstwa rolnego, wynoszącej ponad 314 hektary.

Tabela 23. Produkcja globalna, zużycie pośrednie i wartość dodana brutto rolnictwa w latach 2010-2018

Wyszczególnienie		2010	2015	2016	2017	2018
		Ogółem ¹				
Produkcja globalna	A	84.484,2	98.638,3	103.357,0	115.611,7	113.150,7
w tym gospodarstwa indywidualne	A	74.573,3	86.586,0	91.469,1	104.350,6	99.739,2
	B	88,3	87,8	88,5	90,3	88,1
Zużycie pośrednie	A	53.306,9	64.365,6	64.425,6	65.605,8	67.268,0
w tym gospodarstwa indywidualne	A	46.674,3	57.116,7	57.416,5	60.380,7	62.779,2
	B	87,6	88,7	89,1	92,0	93,3
Wartość dodana brutto produkcji rolniczej	A	31.177,3	34.272,7	38.931,4	50.005,9	45.892,8
w tym gospodarstwa indywidualne	A	27.899,0	29.469,3	34.052,6	43.969,9	36.960,0
	B	89,5	86,0	87,5	87,9	80,5
		zł na 1 hektar				
Produkcja globalna		5.686	6.782	7.107	7.908	7.714
w tym gospodarstwa indywidualne		5.644	6.539	6.881	7.765	7.374
Zużycie pośrednie		3.588	4.425	4.430	4.488	4.585
w tym gospodarstwa indywidualne		3.533	4.313	4.350	4.493	4.641
Wartość dodana brutto produkcji rolniczej		2.098	2.325	2.677	3.420	3.129
w tym gospodarstwa indywidualne		2.111	2.226	2.561	3.272	2.732

1 A mln zł, B – rolnictwo ogółem = 100

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

1.5.4. Wydajność i konkurencyjność według badań FADN

Dokładniejszych danych o wydajności polskiego rolnictwa dostarczają dane z badań prowadzonych w ramach systemu FADN (*Farm Accountancy Data Network*) – europejskiego systemu zbierania danych księgowych z gospodarstw rolnych. Badania te prowadzone są od 1965 roku. Sieć FADN była tworzona etapowo, wraz z kolejnymi rozszerzeniami Unii Europejskiej. Za realizację badań FADN w poszczególnych krajach odpowiadają agencje łącznikowe. W Polsce, uczestniczącej w sieci od 1 maja 2004 r., agencją łącznikową jest Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie, współpracujący na szczeblu wojewódzkim z Ośrodkami Doradztwa Rolniczego.

Obecnie sieć obejmuje 28 krajów członkowskich UE i ponad 81 tysięcy gospodarstw. Gospodarstwa rolne uczestniczą w FADN dobrowolnie. Klasyfikacja gospodarstw do badań przeprowadzana jest według dwóch kryteriów:

- wielkości ekonomicznej,
- typu rolniczego.

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

Standardowa Produkcja SO (Standard Output) oznacza średnią z pięciu lat wartość produkcji określonej działalności produkcji roślinnej lub zwierzęcej uzyskiwana z jednego hektara lub od jednego zwierzęcia w ciągu roku, w przeciętnych dla danego regionu warunkach produkcyjnych. Dla potrzeb prezentacji zbiorczych danych gospodarstwa dzielone są według wartości ich

standardowej produkcji na 14, dziewięć lub sześć grup. W podziale na sześć grup wyróżnia się gospodarstwa:

- bardzo małe, dla których $4.000 \text{ €} \leq SO < 8.000 \text{ €}$,
- małe, dla których $8.000 \text{ €} \leq SO < 25.000 \text{ €}$,
- średnie, dla których $25.000 \text{ €} \leq SO < 50.000 \text{ €}$,
- średnio duże, dla których $50.000 \text{ €} \leq SO < 100.000 \text{ €}$,
- duże, dla których $100.000 \text{ €} \leq SO < 500.000 \text{ €}$,
- bardzo duże, dla których $SO > 500.000 \text{ €}$.

Typ rolniczy gospodarstwa rolnego określany jest na podstawie udziału wartości SO z poszczególnych działalności rolniczych w tworzeniu całkowitej wartości SO gospodarstwa i odzwierciedla jego kierunek specjalizacji. Stosowane są dwa schematy klasyfikacyjne obejmujące 14 lub osiem typów. W wykorzystywanej przez nas dalej klasyfikacji na osiem typów wyróżniono: uprawy polowe, uprawy ogrodnicze, winnice, uprawy trwałe, krowy mleczne, zwierzęta trawożerne, zwierzęta ziarnożerne¹⁹ oraz gospodarstwa mieszane, przy czym w badanej próbie gospodarstw nie ma ani jednej winnicy.

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

Badania Polskiego FADN obejmują próbę składającą się z 12.220 gospodarstw, charakteryzujących się SO przekraczającym 4.000 euro. Wybrano je z populacji, ustalonej na podstawie wyników Powszechnego Spisu Rolnego przeprowadzonego z 2010 r. Populacja ta liczyła 730 883 gospodarstw rolnych, co oznacza, że ok. 51,4% funkcjonujących w 2010 r. gospodarstw rolnych osiągało dochody nieprzekraczające 4000 euro rocznie, czyli ok. 1.330 zł miesięcznie. Próba badana w ramach polskiego FADN jest reprezentatywna dla populacji gospodarstw o SO większym od 4.000 euro tak ze względu na typ gospodarstwa i wielkość SO, jak i ze względu na ich lokalizację w układzie wojewódzkim.

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

Zauważyć należy, że ze względu na wyłączenie najmniejszych gospodarstw wyniki FADN nie są reprezentatywne dla całego rolnictwa, lecz można uznać, że jest reprezentatywne dla tej jego części, która generuje produkcję towarową. Reprezentatywność ta nie jest jednak pełna ze względu na fakt, iż dla kolejnych lat przyjmuje się taką samą, zgodną ze stanem z 2010 r., strukturę próby, chociaż faktycznie struktura gospodarstw rolnych w 2018 r. znacząco już różni się – tak co do dochodowości, jak i co do struktury gospodarstw według typów działalności od tej, jaką zarejestrowano podczas ostatniego spisu rolnego.

Strukturę próby wykorzystywanej w badaniach FADN przedstawiono w tabeli 24. Widać z niej dominację małych i średnich gospodarstw. Charakterystyczny jest też rozkład próby dla typu „Gospodarstwa mieszane” – wyraźna jest tendencja do zmniejszania się udziału gospodarstw mieszanych, które stanowią ponad 30% gospodarstw małych, a dla gospodarstw dużych – już tylko 18%. Z tej zależności wyłamują się gospodarstwa duże, wśród których ponad 30% to gospodarstwa mieszane. Wynika to prawdopodobnie stąd, że przy dużej powierzchni tych gospodarstw można w nim wyodrębnić jednostki odpowiadające różnym typom gospodarstw, na

¹⁹ W polskich badaniach w ramach tego typu wyróżniono gospodarstwa zajmujące się chowem trzody chlewnej i chowem drobiu. W zestawieniach tworzonych na potrzeby sieci FADN tego podziału się nie ujawnia.

tyłe duże, że mogą być efektywne w każdym rodzaju (typie) prowadzonej działalności – w mniejszych gospodarstwach było to niemożliwe.

Tabela 24. Struktura próby FADN w 2018 r.

Typ gospodarstwa	Klasy dochodów (tys. euro)						Razem
	4-8	8-25	25-50	50-100	100-500	Ponad 500	
Liczba gospodarstw w próbie							
Uprawy polowe	500	1.747	1.049	624	309	34	4.263
Uprawy ogrodnicze	5	68	67	71	64	1	276
Uprawy trwałe	47	255	106	27	3	–	438
Krowy mleczne	25	514	1.016	779	202	3	2.539
Zwierzęta trawożerne	114	445	194	77	15	1	846
Trzoda chlewna i drób	1	83	120	209	233	19	665
Gospodarstwa mieszane	310	1.232	902	543	181	25	3.193
Razem	1.002	4.344	3.454	2.330	1.007	83	12.220
Udział w %%							
Uprawy polowe	4,1	14,3	8,6	5,1	2,5	0,3	34,9
Uprawy ogrodnicze	0,0	0,6	0,5	0,6	0,5	0,0	2,3
Uprawy trwałe	0,4	2,1	0,9	0,2	0,0	–	3,6
Krowy mleczne	0,2	4,2	8,3	6,4	1,7	0,0	20,8
Zwierzęta trawożerne	0,9	3,6	1,6	0,6	0,1	0,0	6,9
Trzoda chlewna	0,0	0,7	1,0	1,7	1,9	0,2	5,4
Gospodarstwa mieszane	2,5	10,1	7,4	4,4	1,5	0,2	26,1
Razem	8,2	35,5	28,3	19,1	8,2	0,7	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN

Tabela 25 opisuje strukturę wykorzystania użytków rolnych. Dominują trzy typ gospodarstw – nastawione na uprawy polowe, na hodowlę krów oraz gospodarstwa z mieszanym profilem produkcji. Gospodarstwa z I klasy dochodów (poniżej 8.000 euro), które – w ujęciu ilościowym – stanowią ok. 8% próby, gospodarują na użytkach rolnych, których powierzchnia, w relacji do powierzchni użytków rolnych wszystkich gospodarstw z próby, wynosi tylko 1,8%, a więc prawie pięć razy mniej.

Tabela 25. Struktura wykorzystania gruntów w 2018 r. według klas dochodów i typów gospodarstw

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

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN

Tabela 26 pokazuje ogromne zróżnicowanie produkcji końcowej wytwarzanej w gospodarstwach rolnych. Z danych w tej tabeli odczytać można również pogarszające się relacje finansowe w rolnictwie, gdyż dla większości wyróżnionych klas dochodów średnia wartość produkcji końcowej na jedno gospodarstwo jest mniejsza od granicy dochodowości dla tej klasy, wyznaczonej

przez ustalone progi dochodów i kurs euro (1 euro = 4,26 zł) przyjęty w sprawozdawczości FADN dla 2018 r.

Tabela 26. Produkcja końcowa w 2018 r. według klas dochodów i typów gospodarstw

Typ gospodarstwa	Klasy dochodów (tys. euro)						Razem
	4-8	8-25	25-50	50-100	100-500	Ponad 500	
	zł na jedno gospodarstwo						
Uprawy polowe	11.943	37.393	88.800	154.079	420.748	1.864.372	106.497
Uprawy ogrodnicze	–	40.544	97.632	163.358	339.007	–	154.323
Uprawy trwałe	25.745	50.365	127.563	166.159	–	–	73.199
Krowy mleczne	6.289	31.034	84.459	188.937	491.538	–	137.216
Zwierzęta trawożerne	3.153	12.735	45.507	119.442	101.365	–	30.228
Trzoda chlewna i drób	–	17.553	43.922	92.137	377.053	1.322.198	208.961
Gospodarstwa mieszane	6.674	18.552	47.975	100.447	218.061	1.799.811	64.894
Razem	9.748	29.203	74.232	146.956	377.201	1.608.502	102.191
	Udział w %						
Uprawy polowe	0,5	5,2	7,5	7,7	10,4	5,1	36,4
Uprawy ogrodnicze	0,0	0,2	0,5	0,9	1,7	0,0	3,4
Uprawy trwałe	0,1	1,0	1,1	0,4	0,0	0,0	2,6
Krowy mleczne	0,0	1,3	6,9	11,8	8,0	0,0	27,9
Zwierzęta trawożerne	0,0	0,5	0,7	0,7	0,1	0,0	2,0
Trzoda chlewna	0,0	0,1	0,4	1,5	7,0	2,0	11,1
Gospodarstwa mieszane	0,2	1,8	3,5	4,4	3,2	3,6	16,6
Razem	0,8	10,2	20,5	27,4	30,4	10,7	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN

I tak na przykład:

- dla pierwszej klasy dochodów przeliczone na złote progi dochodów wynoszą ok. 17.040 zł i 34.080 zł, a średnia wartość produkcji końcowej przypadająca na jedno gospodarstwo jest prawie dwukrotnie niższa od dolnego progu,
- dla szóstej klasy dochodów dolny próg dochodu wynosi 2.130 tys. zł i jest o ok. 32% wyższy od średniej produkcji końcowej na jedno gospodarstwo z tej grupy.

Relacje te oznaczają, że gospodarstwa zaliczone na podstawie wyników spisu rolnego do odpowiednich klas dochodowych nie utrzymały się w „przydzielonych” im klasach. Odnotujmy też, iż udział gospodarstw z pierwszej klasy dochodowej w łącznej wartości produkcji końcowej jest już dziesięciokrotnie niższy od udziału tej klasy w liczebności próby. Jeśli przypomnimy jeszcze, iż więcej niż połowa wszystkich funkcjonujących w Polsce gospodarstw została wyłączona z tzw. pola badań FADN ze względu na zbyt niski dochód, to okaże się, że 60% gospodarstw o najmniejszych dochodach generuje mniej niż 1% całej produkcji końcowej rolnictwa. Na marginesie warto zauważyć, że brak jakichkolwiek danych o gospodarstwach wyłączonych z pola obserwacji FADN powoduje dość istotne zniekształcenie obrazu całego rolnictwa.

Następne dwie tabele poświęcone są relacjom produkcji końcowej i nakładów podstawowych czynników produkcji rolniczej – powierzchni użytków rolnych, liczby hodowanych zwierząt i pracy.

W tabeli 27 wyraźnie widoczna jest znacznie większa niż w innych typach gospodarstw produkcja końcowa przypadająca na 1 hektar gospodarstw ogrodniczych. Łatwo też można wyjaśnić wysoką wartość produkcji z hektara w gospodarstwach zajmujących się hodowlą trzody chlewnej i drobiu, opierające swą produkcję na gotowych paszach, a nie na paszach uzyskiwanych z własných użytków rolnych. Podkreślić też należy znacznie wyższą wydajność finansową jednego hektara w hodowli krów mlecznych w porównaniu z hodowlą bydła na mięso.

Tabela 27. Produkcja końcowa z 1 hektara w 2018 r. według klas dochodów i typów gospodarstw

Typ gospodarstwa	Klasy dochodów (tys. euro)						Razem
	4-8	8-25	25-50	50-100	100-500	Ponad 500	
	zł						
Uprawy polowe	1.210,0	1.994,3	2.178,1	1.960,5	1.751,7	1.588,7	1.863,5
Uprawy ogrodnicze	–	9.630,4	14.860,2	21.868,6	25.858,6	–	20.322,3
Uprawy trwałe	5.772,4	5.474,4	7.166,5	4.923,2	–	–	5.988,6
Krowy mleczne	964,6	2.143,2	3.423,6	4.601,5	5.501,9	–	4.212,6
Zwierzęta trawożerne	355,5	685,4	1.279,4	2.138,2	464,7	–	1.076,6
Trzoda chlewna i drób	–	1.841,9	2.585,2	3.475,6	9.140,7	9.116,1	6.700,9
Gospodarstwa mieszane	832,2	1.225,4	1.657,8	2.035,0	1.662,9	1.689,0	1.665,4
Razem	1.109,3	1.798,3	2.437,2	2.874,7	2.928,1	1.926,6	2.484,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN

Najwyższą produkcją końcową przypadającą na jednostkę pracy, którą w FADN jest praca jednej osoby pracującej w pełnym wymiarze czasu przez cały rok, charakteryzują się uprawy polowe, hodowla krów na mleko oraz – co wydaje się konsekwencją wysokiej wydajności w dwóch wymienionych powyżej typach gospodarstw – gospodarstwa mieszane. Uwagę zwraca bardzo duże zróżnicowanie wydajności pracy – w uprawach polowych jest ona jedenastokrotnie wyższa niż w gospodarstwach ogrodniczych.

Dokładniejszych badań wymagałoby wyjaśnienie, dlaczego w większości typów gospodarstw wielkość produkcji końcowej na jednostkę pracy maleje wraz ze wzrostem bezwzględnej wielkości dochodu. Zależność ta nie obejmuje gospodarstw o dochodach nieprzekraczających 8 tys. euro – we wszystkich typach gospodarstw wydajność pracy w gospodarstwach o dochodach do 8 tys. euro jest co najmniej kilka razy niższa od wydajności w następnej grupie dochodowej. Jest to kolejny argument na rzecz tezy o niskiej efektywności małych gospodarstw.

Tabela 28. Produkcja końcowa na jednostkę pracy w 2018 r. według klas dochodów i typów gospodarstw

Typ gospodarstwa	Klasy dochodów (tys. euro)						Razem
	4-8	8-25	25-50	50-100	100-500	Ponad 500	
	zł						
Uprawy polowe	595,0	2.707,9	2.077,0	1.416,5	1.291,6	575,6	8.663,6
Uprawy ogrodnicze	–	97,9	149,4	220,8	303,4	–	771,5
Uprawy trwałe	78,5	489,6	301,0	123,9	–	–	993,1
Krowy mleczne	32,0	873,8	1.899,9	1.667,1	559,5	–	5.032,3
Zwierzęta trawożerne	141,4	680,9	343,4	147,1	53,9	–	1.366,5
Trzoda chlewna i drób	–	110,4	205,2	388,7	659,4	213,9	1.577,7
Gospodarstwa mieszane	393,7	1.921,9	1.587,5	1.080,6	573,8	687,8	6.245,2
Razem	1.240,6	6.882,3	6.563,5	5.044,7	3.441,5	1.477,3	24.649,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN

Przez wartość dodaną brutto (GVA) rozumie się w badaniach FADN produkcję końcową skorygowaną o saldo dopłat ze środków publicznych i podatków należnych w związku z działalnością operatywną. Można więc GVA traktować jako najbardziej syntetyczną miarę dochodów uzyskiwanych przez posiadaczy gospodarstw rolnych z dwóch źródeł:

- produkcji końcowej, czyli nadwyżki wartości produkcji nad zużyciem pośrednim
- salda transferów pomiędzy gospodarstwem a sektorem finansów publicznych, czyli różnicy, w rolnictwie najczęściej dodatniej, pomiędzy kwotą otrzymanych dopłat (dotacji) i zapłaconymi podatkami od dochodów związanych z działalnością rolniczą.

Zbiorcze zestawienie wartości GVA według klas dochodów i typów gospodarstw przedstawiono w zamieszczonej poniżej tabeli 29. Jak widać, prawie $\frac{2}{3}$ łącznej wartości GVA skoncentrowane jest w trzech najwyższych klasach dochodów, stanowiących – po względem liczby badanych gospodarstw – 28% próby.

Tabela 29. Wartość dodana brutto w 2018 r. według klas dochodów i typów gospodarstw

Typ gospodarstwa	Klasy dochodów (tys. euro)						Razem
	4-8	8-25	25-50	50-100	100-500	Ponad 500	
	zł na gospodarstwo						
Uprawy polowe	24.603	63.258	141.861	253.804	677.585	2.826.518	172.525
Uprawy ogrodnicze	–	51.320	108.126	173.092	351.714	–	164.976
Uprawy trwałe	30.821	62.396	151.681	213.606	–	–	89.510
Krowy mleczne	15.401	56.745	129.562	252.711	604.437	–	189.108
Zwierzęta trawożerne	17.553	47.326	103.344	202.662	360.513	–	75.795
Trzoda chlewna i drób	–	29.678	68.484	129.777	432.206	1.495.449	251.011
Gospodarstwa mieszane	16.623	40.831	91.158	171.533	375.419	2.834.250	115.763
Razem	21.247	53.616	119.937	218.525	524.371	2.353.872	155.567
	Udział w %%						
Uprawy polowe	0,6	5,8	7,8	8,3	11,0	5,1	38,7
Uprawy ogrodnicze	–	0,2	0,4	0,6	1,2	–	2,4
Uprawy trwałe	0,1	0,8	0,8	0,3	–	–	2,1
Krowy mleczne	–	1,5	6,9	10,4	6,4	–	25,3
Zwierzęta trawożerne	0,1	1,1	1,1	0,8	0,3	–	3,4
Trzoda chlewna	–	0,1	0,4	1,4	5,3	1,5	8,8
Gospodarstwa mieszane	0,3	2,6	4,3	4,9	3,6	3,7	19,4
Razem	1,1	12,3	21,8	26,8	27,8	10,3	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN

Prezentację wstępnej analizy efektywności funkcjonowania rolnictwa w 2018 r. zamyka tabela 30, w której przedstawiono udział salda dopłat i podatków w 2018 r. w wartości dodanej brutto według klas dochodów i typów gospodarstw. Przeciętny udział salda dopłat i podatków w całkowitej wartości GVA wynosi 34,3%, co wydaje się wielkością dość wysoką, lecz w skali UE nie jest szokujące.

Tabela 30. Udział salda dopłat i podatków w 2018 r. w wartości dodanej brutto według klas dochodów i typów gospodarstw

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

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN

Refleksji wymaga jednak fakt, iż w najmniej dochodowych gospodarstwach połowa dochodów pochodzi z transferów środków publicznych, a transfery te nie powodują praktycznie żadnego efektu rynkowego.

1.5.5. Organizacja otoczenia instytucjonalnego

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

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

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

i przez wojewodów. Do których należą m.in. sprawy wsparcia gospodarstw rolnym przy usuwaniu skutków klęsk żywiołowych, wypłaty zwrotu części podatku akcyzowego z tytułu zakupu oleju napędowego niezbędnego do produkcji rolnej oraz hodowli bydła, a także sprawy związane z odbudową obiektów zniszczonych lub uszkodzonych przez niekorzystne zjawiska atmosferyczne i wypłaty – za pośrednictwem urzędów marszałkowskich – odszkodowań dla rolników za szkody wyrządzone przez zwierzęta dzikie i środków na zapewnienie ochrony przeciwpowodziowej²⁰.

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

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

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) przejął w 2017 r. kompetencje zlikwidowanej Agencji Rynku Rolnego (ARR) oraz Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR). KOWR jest główną instytucją wdrażającą – w kraju i za granicą – instrumenty polityki promocji w sektorze rolno-spożywczym. Sprawuje nadzór właścicielski nad 41 spółkami hodowli roślin i zwierząt

²⁰ <https://rzeszow.uw.gov.pl/urząd/wydziały/wydział-srodowiska-i-rolnictwa/> (dostęp 10.04.2020).

o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej. KOWR jest także zarządcą Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i odpowiada za obrót tym majątkiem.

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

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

Narodowy Instytut Kultury i Dziedzictwa Wsi (NIKiDW) ma status państwowej instytucji kultury i jest ośrodkiem wchodzącym w skład krajowej sieci bibliotecznej. Instytut powstał z połączenia Centralnej Biblioteki Rolniczej oraz Narodowego Instytutu Kultury i Dziedzictwa Wsi. Do zadań NIKiDW należą gromadzenie i udostępnianie specjalistycznego naukowego zbioru informacji dotyczących wsi i rolnictwa, gospodarki żywnościowej oraz nauk pokrewnych, tworzenie własnych baz danych, systemów informacji, współpraca z muzeami, wspieranie działań naukowo-badawczych, wspieranie tradycyjnej kultury ludowej oraz działalność informacyjna, wydawnicza, dydaktyczna i kulturalna. Źródłami finansowania działalności NIKiDW są głównie dotacje z budżetu państwa.

Centrum Doradztwa Rolniczego (CDR) w Brwinowie podlega bezpośrednio Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. CDR współpracuje z ośrodkami doradztwa rolniczego, instytucjami administracji rządowej i samorządowej, placówkami naukowo-badawczymi oraz innymi organizacjami i instytucjami pracującymi na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa. Zadania CDR obejmują organizację szkoleń i innych form doskonalenia zawodowego dla kadry doradczej, nauczycieli szkół rolniczych, przedstawicieli instytucji rolniczych, samorządów terytorialnych, rolników i mieszkańców obszarów wiejskich. CDR koordynuje działania krajowej sieci na rzecz innowacji w rolnictwie, prowadzi też doradztwo z zakresu korzystania z funduszy pomocowych Unii Europejskiej. CDR posiada 16 oddziałów regionalnych (wojewódzkich).

Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN) pełni funkcję służby ochrony roślin. Inspekcja prowadzi działalność kontrolną, diagnostyczną oraz edukacyjną służącą podnoszeniu wiedzy z zakresu ochrony roślin i nasiennictwa.

Główny Inspektorat Weterynarii (GIW) jest centralnym organem administracji rządowej podległym Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Aktywność inspektoratu obejmuje przede wszystkim działania kontrolne i nadzór nad podmiotami sektora spożywczego, a także opracowanie krajowych programów dotyczących zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, monitorowania chorób odzwierzęcych i zwalczania czynników chorobowych. Regionalnymi organami GIS są inspektoraty powiatowe. Inspektoraty są zobowiązane do podjęcia działań w przypadku zawiadomienia o podejrzeniu wystąpienia choroby zakaźnej dotyczącej hodowli zwierząt gospodarskich, w tym do wydania nakazu lub zakazu podejmowania czynności związanych z produkcją rolną w sytuacji zagrożenia²¹. W Polsce działa obecnie 305 inspektoratów weterynarii.

Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) tworzą nieruchomości rolne pochodzące z majątku zlikwidowanych państwowych gospodarstw rolnych, nieruchomości rolne Państwowego Funduszu Ziemi a także inne nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, w tym nieruchomości rolne przekazane Skarbowi Państwa na wniosek właścicieli, którzy posiadali ustalone prawo do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników.

²¹ <https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/dzialania-powiatowego-lekarza-weterynarii> (dostęp 15.04.2020).

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) jest instytucją realizującą odrębny od powszechnego system ubezpieczenia społecznego rolników. Podstawą finansowania zadań ustawowych KRUS są trzy państwowe fundusze celowe: Fundusz Emerytalno-Rentowy (FER) wypłacający świadczenia z ubezpieczenia emerytalno-rentowego, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji (FPiR) i Fundusz Administracyjny (FA). KRUS posiada własny system orzecznictwa lekarskiego, oferuje nieodpłatną rehabilitację leczniczą dla rolników ubezpieczonych i prowadzi działalność prewencyjną mającą na celu zapobieganie wypadkom przy pracy rolniczej.

Z KRUS ściśle związany jest posiadający osobowość prawną **Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników**, uznawany za pozabudżetową część KRUS²². Z należnych mu składek Fundusz Składkowy finansuje świadczenia wypadkowe, chorobowe, i macierzyńskie, koszty funkcjonowania nadzorującej fundusz Rady Rolników i koszty zarządzania funduszem, finansuje także część kosztów Funduszu Administracyjnego KRUS²³. Funkcję zarządu Funduszu Składkowego pełni z urzędu prezes KRUS.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) jest głównym ogniwem polskiego systemu finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Fundusz oferuje pożyczki, dotacje oraz inne formy wsparcia bezpośredniego projektów realizowanych m.in. przez JST, przedsiębiorstwa i podmioty publiczne. Działalność NFOŚiGW skierowana do rolników obejmuje m.in.: program „Agroenergia” przewidujący dofinansowanie do przedsięwzięć mających na celu poprawę efektywności energetycznej gospodarstw rolnych, program służący usuwaniu folii i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej, program regeneracji środowiskowej gleb rolnych poprzez wapnowanie oraz program adaptacji sektorów wrażliwych na zmiany klimatu.

Podlegający Ministrowi Zdrowia **Główny Inspektorat Sanitarny (GIS)** sprawuje nadzór nad działaniami mającymi na celu ochronę zdrowia publicznego obywateli RP. Inspektorat wydaje zalecenia sanitarne dla różnych gałęzi gospodarki narodowej, w tym także dla rolnictwa. W odniesieniu do sektora rolno-spożywczego zalecenia te dotyczą przede wszystkim wymagań higienicznych w zakresie produkcji żywności, a także zasad znakowania produktów i ich sprzedaży. Terenowymi organami GIS jest 316 inspektorów powiatowych. Oprócz działań inspekcyjnych świadczą one usługi laboratoryjne w Pracowniach Higieny Komunalnej i edukacyjne m.in. w zakresie regionalnego rolnictwa ekologicznego.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta (UOKiK) jest centralnym organem administracji państwowej, którego misją jest działanie na rzecz zwiększania poziomu dobrobytu konsumentów poprzez skuteczną ochronę konkurencji, interesów i praw konsumentów, przy respektowaniu zasad sprawiedliwości proceduralnej w relacjach z przedsiębiorcami²⁴. Jednym z priorytetów UOKiK jest walka z nieprawidłowościami rynku rolno-spożywczego, z których najbardziej istotne to nieuczciwe wykorzystywanie przewagi kontraktowej przez duże koncerny oraz nieterminowe spłaty należności dla rolników za towary dostarczane dużym firmom skupującym produkty rolne i żywność.

Polskie Centrum Akredytacji (PCA) jest częścią systemu kontroli i certyfikacji rolnictwa ekologicznego w Polsce. Do podstawowych zadań Centrum należy akredytowanie oraz nadzór nad jednostkami oceniającymi zgodność kompetencji oraz profilu działalności kontrolowanych organów, prowadzenie wykazu akredytowanych jednostek, a także działalność edukacyjna związana z procesem akredytacji.

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) realizują politykę wsparcia i stymulacji rozwoju rolnictwa na podległym obszarze, a także wykonują zadania kontrolne (np. w zakresie spełnienia przez rolników obowiązku ubezpieczenia powierzchni upraw rolnych), nadzorcze

²² <https://www.krus.gov.pl/krus/finanse/> (dostęp 16.04.2020).

²³ <https://fsusr.gov.pl/o-nas/status-prawny.html> (dostęp 16.04.2020).

²⁴ *Sprawozdanie z działalności Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów za rok 2018*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów Warszawa 2019

(związane z gospodarką przestrzenną) i angażują się w politykę scalania gruntów²⁵. Realizacja przez JST inwestycji wspierających rolnictwo jest możliwa głównie dzięki finansowaniu z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. JST wykonują również – jako zadania zlecone – niektóre zadania przypisane wojewodom.

Jednostkami spoza administracji publicznej są **spółki wodne**, których zadaniem jest zaspokajanie potrzeb rolnictwa w zakresie gospodarowania, dostarczania i uzdatniania wody. Ich udziałowcami są głównie rolnicy, którzy posiadają duże powierzchnie gruntów rolnych. Mogą oni współdecydować o realizacji prac melioracyjnych w obrębie ich gospodarstw. Statuty spółek wodnych są zatwierdzane przez starostów. Z chwilą zatwierdzenia statutu spółka wodna otrzymuje osobowość prawną. W ramach działań statutowych spółka wodna zaspokaja potrzeby ludności w wodę (za co ma prawo pobierać wynagrodzenie) i może korzystać z pomocy finansowej z budżetów JST udzielanej w formie dotacji na dofinansowanie działalności bieżącej i realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód i urządzeń wodnych oraz na zakup (lub leasing) nowego sprzętu służącego utrzymaniu urządzeń melioracyjnych w celu ochrony przed skutkami powodzi²⁶. W 2018 roku w Polsce istniało 2290 spółek wodnych.

1.6. Rolnictwo ekologiczne

Rolnictwo ekologiczne jest sposobem na prowadzenie gospodarstwa poprzez obniżenie zależności od czynników zewnętrznych, dzięki uaktywnieniu naturalnych, biologicznych mechanizmów produkcyjnych. W tego typu działalności w sposób drastyczny obniża się zużycie środków sztucznie wytworzonych i przetworzonych przemysłowo, nawet wtedy, gdy takie środki są substytutami naturalnych substancji występujących w przyrodzie. Założeniem funkcjonowania tego samowystarczalnego systemu jest naśladowanie procesów zachodzących w naturalnych ekosystemach – zarówno jeśli chodzi o aspekt jakościowy (rodzaj wprowadzanych do obiegu substancji), jak i ilościowy (poziom intensywności).

Produkcja ekologiczna, definiowana przez rozporządzenie Rady Europejskiej, jest *ogólnym systemem zarządzania gospodarstwem i produkcją żywności, łączącym najkorzystniejsze dla środowiska praktyki, wysoki stopień różnorodności biologicznej, ochronę zasobów naturalnych, stosowanie wysokich standardów dotyczących dobrostanu zwierząt i metodę produkcji odpowiadającą wymaganiom niektórych konsumentów preferujących wyroby wytwarzane przy użyciu substancji naturalnych i naturalnych procesów. Ekologiczna metoda produkcji pełni zatem podwójną funkcję społeczną. Z jednej strony dostarcza towarów na specyficzny rynek kształtowany przez popyt na produkty ekologiczne, a z drugiej strony jest działaniem w interesie publicznym, ponieważ przyczynia się do ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i rozwoju obszarów wiejskich²⁷.*

Do deklarowanych, ogólnych celów produkcji ekologicznej należą:

- stworzenie zrównoważonego systemu zarządzania rolnictwem, który:
 - a) uwzględnia systemy i cykle przyrody oraz utrzymuje i poprawia zdrowotność gleby, wody, roślin i zwierząt oraz równowagę między nimi;
 - b) przyczynia się do utrzymania wysokiego poziomu różnorodności biologicznej;
 - c) korzysta w odpowiedzialny sposób z energii i zasobów naturalnych, takich jak woda, gleba, materia organiczna i powietrze;
 - d) przestrzega wysokich standardów dotyczących dobrostanu zwierząt, a w szczególności zaspokaja charakterystyczne dla danego gatunku potrzeby behawioralne;
- dążenie do wytwarzania produktów wysokiej jakości;

²⁵Kompetencje i rola jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, 2015

²⁶ http://www.wir.org.pl/aktualnosci/2018/2018_03_08_prawo/ (dostęp 17.04.2020) oraz <http://przedsiebiorcarolny.pl/index.php?switch=prawo&itemid=422> (dostęp 17.04.2020).

²⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. (Dz. Urz. UE L Nr 189 z 20.7.2007 r.)

- dążenie do produkowania szerokiej gamy produktów spożywczych i innych produktów rolnych, zaspokajających zapotrzebowanie klientów na towary produkowane przy wykorzystaniu procesów niestanowiących zagrożenia dla środowiska, zdrowia ludzi, zdrowotności roślin ani dla zdrowia i dobrostanu zwierząt²⁸.

Za najważniejsze korzyści z prowadzenia gospodarstwa ekologicznego uznaje się:

- prawo posługiwania się znakiem „produkt rolnictwa ekologicznego”,
- możliwość uzyskania wyższych cen ze sprzedaży wyrobów ekologicznych ze względu na ich wyższą jakość,
- dodatkowe dopłaty do użytków rolnych.

Przytoczone poniżej dane opisujące stan sektora gospodarstw ekologicznych w Polsce pokazują, że istnienie tych korzyści nie jest dla właścicieli i potencjalnych właścicieli gospodarstw ekologicznych oczywiste.

1.6.1. Obowiązki gospodarstw ekologicznych

Rolnictwo ekologiczne regulowane jest przez szereg przepisów zarówno prawa europejskiego, jak też polskiego. Gęszcz przepisów określających zasady prowadzenia gospodarki ekologicznej może zniechęcać podmioty do realizacji tego typu produkcji.

Wymagania stawiane gospodarstwom ekologicznym zawarto w dwóch podstawowych aktach prawnych:

- ustawie z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym²⁹,
- rozporządzeniu Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającym rozporządzenie (EWG) nr 2092/91³⁰

oraz w dokumentach (zaleceniach) określających zasady dobrej praktyki rolniczej.

Formalne nadanie statusu gospodarstwa ekologicznego wymaga przejścia przez dość skomplikowaną i długotrwałą procedurę, której najważniejszymi etapami są:

- złożenie w jednostce certyfikującej³¹ *Zgłoszenia Podjęcia Działalności w Zakresie Rolnictwa Ekologicznego* i zadeklarowanie zamiaru zlecenia certyfikacji gospodarstwa rolnego; złożenie zgłoszenia oznacza, iż od tego momentu rolnik rozpoczął przedstawianie produkcji na ekologiczne metody gospodarowania, rozpoczynając tzw. okres konwersji i zgodnie z rozporządzeniem Rady 834/2007, oraz że udostępnia on swoje gospodarstwo do kontroli;
- wydanie producentowi przez jednostkę certyfikującą zaświadczenia o objęciu gospodarstwa planem kontroli;
- kontrole gospodarstwa przez jednostkę certyfikującą – kontrole przeprowadza się przynajmniej raz do roku w okresie od maja do września w terminie uzgodnionym z właścicielem gospodarstwa; po kontroli wystawiany jest certyfikat ważny przez rok – za proces certyfikacji i kontrolę jednostka certyfikująca pobiera opłaty, a uzyskanie statusu gospodarstwa ekologicznego pozwala na wystąpienie z wnioskiem o przyznanie płatności z tytułu realizacji przedsięwzięć ekologicznych.

W przypadku stwierdzenia ryzyka niezgodności prowadzenia gospodarstwa z zasadami produkcji ekologicznej jednostka certyfikująca może przeprowadzić dodatkowe kontrole w 5% gospodarstw będących pod jej kontrolą. Są to kontrole doraźne i nieodpłatne.

²⁸ Rozporządzenie Rady (WE) NR 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r., pkt 3 preambuły.

²⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1353, z późn. zm.

³⁰ Dz. Urz. UE L Nr 189 z 20.7.2007, str. 1-23, z późn. zm.

³¹ Uprawnienia jednostki certyfikującej posiada obecnie 13 instytucji. Ich wykaz dostępny jest na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi: <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/jednostki-certyfikujace>

Okres konwersji trwa co najmniej dwa lata (trzy lata w przypadku upraw wieloletnich innych niż użytki zielone). Właściwy organ może zdecydować o skróceniu lub przedłużeniu tego okresu. Zasadniczym celem konwersji jest „oczyszczenie” gleby (przez naturalny rozpad) z pozostałości stosowanych wcześniej środków agrochemicznych i ma służyć osiągnięciu równowagi ekologicznej w gospodarstwie.

W produkcji zwierzęcej okres konwersji odnosi się bezpośrednio do zwierząt, które mają być hodowane. Za zwierzęta ekologiczne uznaje się te, które od urodzenia są utrzymywane w Gospodarstwach ekologicznych. Wyjątek dotyczy zwierząt znajdujących się już fizycznie w Gospodarstwie przystępującym do rolnictwa ekologicznego³²: po 24 miesiącach konwersji całego gospodarstwa mogą one (oraz ich produkty) uzyskać status ekologicznych.

Nieco inne zasady dotyczą hodowli drobiu ekologicznego. Ze względu na specyfikę tego typu działalności umożliwia się zakup zwierząt ze źródeł konwencjonalnych na cele produkcyjne ze znacznie skróconymi okresami konwersji.

1.6.2. Wsparcie dla rolnictwa ekologicznego

Od 1998 r. rolnicy posiadający gospodarstwa ekologiczne i podejmujący starania o przyznanie ich gospodarstwu statusu gospodarstwa ekologicznego mogli otrzymywać z budżetu państwa dotacje do kosztów kontroli gospodarstw ekologicznych.

Od 2004 r. rolnictwo ekologiczne wspierają również dotacje z budżetu państwa na:

- badania dotyczące rolnictwa ekologicznego realizowane przez państwowe instytuty badawcze, uniwersytety i uczelnie rolnicze oraz placówki Polskiej Akademii Nauk – w latach 2004-2015 finansowano rocznie od 12 do 35 tematów badawczych,
- doradztwo rolnicze,
- działania informacyjne i promocyjne zlecane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi i finansowane bezpośrednio z budżetu państwa.

Gospodarstwa ekologiczne mogą również otrzymywać wsparcie finansowe w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 oraz w ramach Mechanizmu Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) „Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych”. Oczywiście przysługują im też – na ogólnych warunkach – jednolite płatności obszarowe i inne płatności finansowane z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji.

W ramach PROW gospodarstwa ekologiczne mogą otrzymywać dotacje przyznawane w działaniach:

- „Rolnictwo ekologiczne”,
- „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw”,
- „Transfer wiedzy i działalność informacyjna”,
- „Współpraca”,
- „Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej”,
- „Inwestycje w środki trwałe”,
- „Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich”,
- „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych”,
- „Tworzenie grup i organizacji producentów”.

Środki przeznaczone na realizację Mechanizmu Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) „Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych” służą współfinansowaniu działań informacyjnych i promocyjnych prowadzonych na terenie państw Unii Europejskiej oraz na obszarze niektórych państw trzecich. Celem tych działań jest wsparcie kampanii społecznych dostarczających konsumentom wiedzy na temat walorów, specyficznych cech oraz

³² Za moment przystąpienia do rolnictwa ekologicznego przyjmuje się złożenie w jednostce certyfikującej *Zgłoszenia Podjęcia Działalności w Zakresie Rolnictwa Ekologicznego*.

jakości produktów rolno-spożywczych wyprodukowanych na terenie UE, przez co wpływają na wzrost ich sprzedaży. Środki z mechanizmu „Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych” przyznawane są bezpośrednio przez Komisję Europejską.

1.6.3. Rolnictwo ekologiczne w statystyce

Dane statystyczne dotyczące rolnictwa ekologicznego w Polsce pochodzą z raportów o stanie rolnictwa ekologicznego w Polsce przygotowywanych cyklicznie przez Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Według stanu na 31 grudnia 2018 roku liczba producentów ekologicznych w Polsce wyniosła 20 549 gospodarstw, z czego podstawową grupę stanowiło 19.207 ekologicznych gospodarstw rolnych.

Szczytowym momentem rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce był rok 2013, w kolejnych latach obserwujemy już systematyczny spadek zarówno liczby gospodarstw ekologicznych, jak i powierzchni gruntów rolnych w ich dyspozycji, jednak nawet w najlepszych dla rolnictwa ekologicznego latach 2011-2014 nie udało się przekroczyć progu 5% powierzchni gruntów rolnych w Polsce, a pomiędzy rokiem 2013 i 2018 sektor rolnictwa ekologicznego zmniejszył się o ponad 27%.

Tabela 31. Gospodarstwa ekologiczne w Polsce w latach 2004-2018

Rok	Gospodarstwa ekologiczne			Powierzchnia ekologicznych gospodarstw rolnych		
	Gospodarstwa rolne		Gospodarstwa przygotowywane do obrotu	Ogółem	Gospodarstwa w Polsce = 100	Średnio na 1 gospodarstwo
	ogółem	w tym: w okresie konwersji		ha	%	ha
2004	3.705	2.077	55	82.730	.	22,33
2007	11.870	5.252	206	287.528	.	24,22
2010	20.582	7.681	293	519.068	3,5	25,22
2011	23.449	8.215	270	605.520	4,0	25,82
2012	25.944	7.757	312	661.687	4,4	25,50
2013	26.598	6.726	407	669.969	4,6	25,19
2014	24.829	3.809	484	657.902	4,5	26,50
2015	22.277	2.464	562	580.730	4,0	26,07
2016	22.435	4.747	705	536.579	3,7	23,92
2017	20.257	4.787	795	494.979	3,4	24,43
2018	19.207	4.280	910	484.676	3,3	25,23

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IJHARS i GUS

Podmioty ekologiczne zajmujące się przygotowaniem produktów rolnictwa ekologicznego do obrotu obejmują przetwórstwo, konfekcjonowanie, handel, a także dodatkowe etykietowanie. Ich liczba w badanym okresie 2004-2018 zwiększyła się ponad szesnastokrotnie – znacznie bardziej niż wzrosła produkcja rolnictwa ekologicznego. Ich liczba dynamicznie rosła nawet wtedy, gdy po roku 2014 liczba gospodarstw ekologicznych i ich powierzchnia zaczęły się już wyraźnie zmniejszać.

Prawie 90% gospodarstw ekologicznych zajmuje się wyłącznie produkcją roślinną. Ponad połowa gospodarstw ujętych w statystykach prowadzi produkcję ekologiczną tylko na części posiadanych gruntów rolnych. Można to uznać za specyficzny sposób dywersyfikacji oferty rynkowej tych gospodarstw

Gospodarstwa ekologiczne są mocno zróżnicowane pod względem powierzchni gruntów. Co prawda ponad połowę łącznej liczby gospodarstw ekologicznych stanowią gospodarstwa o powierzchni do 20 ha, znaczny jest jednak także udział gospodarstw o powierzchni przekraczającej 50 ha. Relatywnie mniej niż w całym rolnictwie jest gospodarstw ekologicznych o powierzchni przekraczającej 100 hektarów.

Tabela 32. Gospodarstwa ekologiczne w latach 2011-2018 według powierzchni użytków rolnych

Powierzchnia	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ogółem	23.449	25.944	26.598	24.829	22.277	22.369	20.257	19.207
do 5 ha	4.947	5.001	5.003	3.624	3.176	4.535	4.073	4.029
5-10 ha	5.673	6.257	6.311	5.785	5.024	4.570	3.999	3.475
10-20 ha	5.572	6.626	6.996	7.006	6.350	5.917	5.288	4.942
20-50 ha	4.010	4.514	4.739	5.028	4.736	4.653	4.439	4.336
50-100 ha	2.150	2.355	2.370	2.228	2016	1.878	1.754	1.719
pow. 100 ha	1.097	1.191	1.179	1.158	975	816	704	706

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IJHARS.

Największy udział w strukturze ekologicznych użytków rolnych posiadają uprawy zboża. Stopniowo maleje natomiast udział łąk i pastwisk (naturalna konsekwencja minimalnego udziału produkcji zwierzęcej w produkcji gospodarstw ekologicznych, a także upraw sadowniczych i jagodowych (owoców).

Tabela 33. Struktura ekologicznych użytków rolnych w Polsce w latach 2011-2018

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Ogółem = 100							
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Rośliny na paszę	28,5	33,7	35,8	35,8	35,5	32,2	28,6	25,8
Łąki i pastwiska	38,2	35,3	30,2	31,5	27,2	25,6	23,5	20,6
Zboża	18,1	18,6	18,4	16,9	17,5	18,9	23,5	27,6
Uprawy sadownicze i jagodowe (owoce)	11,9	8,9	9,5	8,9	8,0	6,6	5,7	6,2
Rośliny przemysłowe	0,5	0,5	0,7	0,7	1,1	2,5	5,7	7,0
Pozostałe	2,8	3,0	5,4	6,2	10,7	14,2	13,0	12,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IJHARS.

Jeszcze mniejszy niż w przypadku gruntów jest udział gospodarstw ekologicznych w liczebności inwentarza. Jedynie w przypadku kóz i owiec udział sektora ekologicznego można uznać za znaczący, jednak hodowla tych zwierząt ma – w odniesieniu do całej produkcji zwierzęcej rolnictwa – znaczenie wybitnie marginalne.

Tabela 34. Inwentarz ekologiczny w latach 2015-2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
	szt.				Pogłowie zwierząt w Polsce = 100			
Bydło na mięso	9.144	8.433	8096	7486	0,3	0,2	0,2	0,2
Krowy mleczne	11.106	11.864	11.377	10.983	0,5	0,5	0,5	0,5
Brojlery	31.885	36.337	38.299	36.078	0,0	0,0	0,0	0,0
Kury nioski	139.222	179.764	184.241	279.986	0,3	0,4	0,3	0,5
Świnie	6.309	4.449	3.893	3.221	0,1	0,0	0,0	0,0
Owce	25.754	19.474	19.595	16.243	11,3	8,1	7,5	5,9
Kozy	3.268	3.519	3.147	3.145	4,0	8,0	7,1	7,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IJHARS.

Największa liczba producentów ekologicznych zlokalizowana jest w województwach warmińsko-mazurskim oraz podlaskim. W każdym z tych województw działa ponad trzy tysiące takich podmiotów.

Bardzo skromne są dane umożliwiające ocenę udziału gospodarstw ekologicznych w produkcji globalnej całego rolnictwa. Na podstawie publikowanych informacji udało się jedynie ustalić, że w odniesieniu do dwóch podstawowych produktów – mleka krowiego oraz mięsa udział gospodarstw ekologicznych w produkcji całego rolnictwa w 2018 r. wynosi dla mleka 0,18%, a dla przetwórstwa mięsa – 0,04%.

Produkcja ekologiczna w Polsce od kilku lat przeżywa kryzys. Zmniejsza się liczba producentów oraz areał wykorzystywany do produkcji. Dominują podmioty małe i średnie, duża część gospodarstw prowadzi zarówno produkcję ekologiczną, jak też nieekologiczną.

Podsumowując, rolnictwo ekologiczne w Polsce nie ma wielkiego znaczenia dla zaspokojenia potrzeb żywieniowych naszego społeczeństwa.

Rolnictwo ekologiczne stanowi znikomą część całego areału użytków rolnych, co powoduje, iż produkcja żywności ekologicznej stanowi nieznaczącą część żywności dostępnej na rynku. Taką sytuację determinują rozwiązania prawne przyjęte w Polsce. W oficjalnych statystykach ujmowane są jedynie certyfikowane gospodarstwa ekologiczne. Poddanie się certyfikacji powoduje konieczność ponoszenia kosztów oraz przymus poddania się szczegółowej kontroli ze strony jednostek certyfikujących. Można przypuszczać, iż skala gospodarstw prowadzących przyjazną dla środowiska i zrównoważoną produkcję rolniczą jest większa, lecz nie ma możliwości stwierdzenia, jaka to jest wielkość. Zapewne są to jednak niewielkie, często indywidualne gospodarstwa produkujące na potrzeby swoje i bliskiego otoczenia.

Być może ważniejsze dla poprawy jakości żywności w Polsce nie jest wspieranie gospodarstw ekologicznych i ich certyfikacji, ale położenie większego nacisku na kontrolę produktów i żywności jakości wytwarzanych w gospodarstwach tradycyjnych. Do rozważenia byłoby zaostreżenie norm jakości żywności i wprowadzenie zakazu pewnych metod upraw i hodowli, aby zmniejszyć różnicę pomiędzy tym co jest dozwolone w przepisach prawnych przy produkcji rolnej, a przepisami odnoszącymi się do rolnictwa ekologicznego.

Nawet jeśli państwo będzie w wielkim stopniu propagować powstawanie i działanie gospodarstw ekologicznych, to i tak nie spowoduje to znaczącej poprawy jakości żywności jako całości, z uwagi na fakt, że rozmiary tej części sektora będą niewielkie. Zwiększenie udziału gruntów ekologicznych w gruntach ogółem może przyczynić się do wzrostu produkcji ekologicznej, ale przyczyni się do spadku produkcji ogółem, z uwagi na to, że metody produkcji ekologicznej są zdecydowanie mniej wydajne.

Powyższe dylematy udowadniają, iż trudno rozwiązać problem rolnictwa ekologicznego w jednoznaczny sposób. Każde z rozwiązań ma swoje zalety i wady. Na pewno jednak widać, że po dynamicznym wzroście zarówno liczby gospodarstw ekologicznych, jak również wielkości powierzchni ekologicznych użytków rolnych w latach od 2004 do 2013 r., obecnie od siedmiu lat obserwuje się odchodzenie od tego typu produkcji, co może świadczyć o tym, że tradycyjna forma produkcji jest bardziej opłacalna dla rolników niż ekologiczna.

1.6.4. Polskie rolnictwo ekologiczne na tle innych krajów UE

W statystykach rolnictwa ekologicznego w państwach Unii Europejskiej pozycja polskiego rolnictwa ekologicznego nie przedstawia się zbyt imponująco. Pod względem powierzchni gospodarstw ekologicznych Polska zajmuje co prawda dziewiąte miejsce wśród 27 państw UE, lecz zawdzięczamy to nie intensywności rolnictwa ekologicznego, lecz głównie relatywnie dużej powierzchni Polski i nieco wyższemu w Polsce niż w Unii Europejskiej wskaźnikowi udziału gruntów rolniczych w całkowitej powierzchni państwa (w Polsce – 46,1%, w UE – ok. 41,9%).

Bardziej miarodajne są więc statystyki pokazujące udział liczby gospodarstw ekologicznych w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych, udział gospodarstw ekologicznych w ogólnej powierzchni gruntów rolnych, a także przeciętną wielkość gruntów w gospodarstwach ekologicznych. W tych statystykach Polska prezentuje się już znacznie gorzej – zarówno udział

sektora ekologicznego w liczbie gospodarstw, jak i w wykorzystaniu gruntów rolnych jest wyraźnie niższy od średniej dla całej UE, mniejsza jest też przeciętna powierzchnia gospodarstwa ekologicznego.

Tabela 35. Gospodarstwa ekologiczne w Unii Europejskiej w 2017 r.

Państwo	Liczba gospodarstw ekologicznych	Liczba podmiotów zajmujących się przetwórstwem ekologicznym	Powierzchnia gospodarstw ekologicznych	Przeciętna powierzchnia gospodarstwa ekologicznego	Udział gospodarstw ekologicznych w użytkach rolnych
UE ogółem¹	305.694	69.077	12.423.573	40,6	7,2
Austria	24.998	1.650	620.656	24,8	23,2
Belgia	2.105	1.227	83.508	39,7	6,2
Bułgaria	.	.	136.618	.	3,0
Chorwacja	4.023	357	96.618	24,0	6,2
Cypr	1.175	64	5.616	4,8	5,0
Czechy	4.426	655	496.277	112,1	14,4
Dania	3.631	1.018	226.307	62,3	8,7
Estonia	1.888	169	196.441	104,0	19,7
Finlandia	4.665	360	258.672	55,4	11,8
Francja	36.691	14.859	1.744.420	47,5	6,3
Grecja	27.808	1.586	410.140	14,7	9,0
Hiszpania	37.712	4.297	2.082.173	55,2	9,0
Irlandia	1.725	307	74.336	43,1	1,5
Litwa	2.478	86	234.134	94,5	8,0
Luksemburg	103	88	5.444	52,9	4,2
Łotwa	4.178	51	268.870	64,4	13,9
Malta	13	5	41	3,2	0,4
Niderlandy	1.696	995	56.203	33,1	3,1
Niemcy	29.764	15.019	1.138.272	38,2	6,8
Polska	20.257	455	494.978	24,4	3,4
Portugalia	4.674	760	253.786	54,3	7,0
Rumunia	7.908	161	258.471	32,7	2,1
Słowacja	439	85	189.148	430,9	10,0
Słowenia	3.627	375	46.222	12,7	9,5
Szwecja	5.801	1.328	576.845	99,4	19,1
Węgry	3.642	492	199.683	54,8	4,3
Wielka Brytania	3.479	3.131	497.742	143,1	4,3
Włochy	66.788	18.497	1.908.570	28,6	15,1

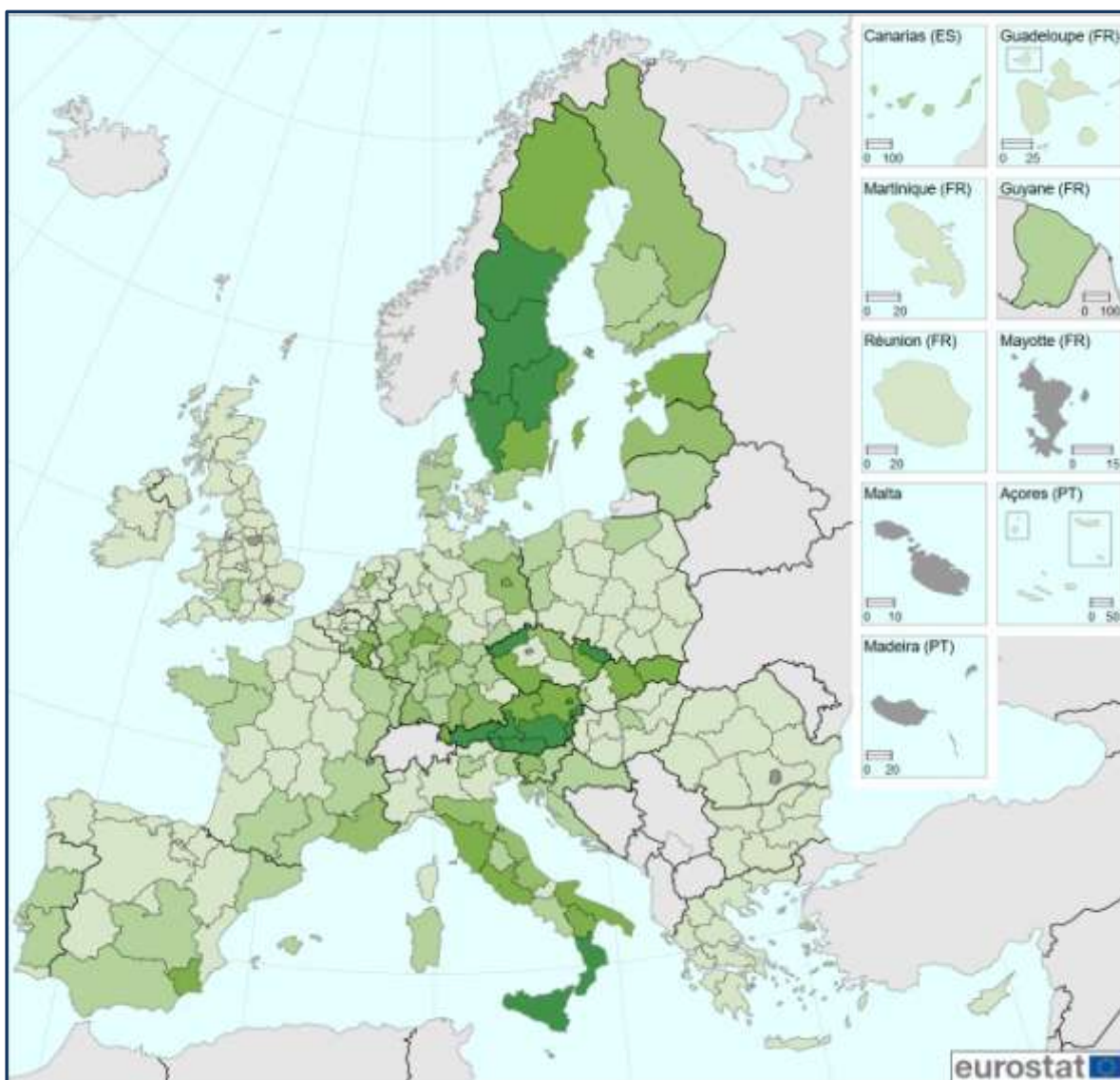
¹ Dane dla UE o liczbie i przeciętnej powierzchni gospodarstw ekologicznych – bez Bułgarii

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

W Unii Europejskiej można zaobserwować wzrost całkowitej powierzchni przeznaczanej na produkcję ekologiczną. W okresie od 2012 r. do 2018 r. wielkość tych powierzchni wzrosła o prawie 34 %. Największe wzrosty wielkości powierzchni (ponad 200 %) zanotowano w Bułgarii i Chorwacji. Jedynie w Polsce zaobserwowano spadek wielkości powierzchni przeznaczonej na produkcję ekologiczną.

Gospodarstwa ekologiczne rozłożone są na obszarze UE bardzo nierównomiernie. Wynika to zarówno z faktu, iż – jak to pokazują dane z tabeli 35 – udział gospodarstw ekologicznych w wykorzystaniu użytków rolnych jest bardzo silnie zróżnicowany pomiędzy państwami UE, jak i z nierównomierności rozłożenia gospodarstw ekologicznych wewnątrz poszczególnych państw. Dobrymi przykładami są tu w szczególności Czechy, Włochy i Hiszpania. Koncentrację rolnictwa ekologicznego w niektórych regionach widać też w Polsce.

Rysunek 7. Udział powierzchni ekologicznej w użytkowanej powierzchni użytków rolnych, według regionów NUTS 2, w 2016 r.



5% - 10%	10% - 15%	Do 5%	15% - 20%	Powyżej 20%	Brak danych
----------	-----------	-------	-----------	-------------	-------------

Źródło: dane Eurostatu

W całej Unii Europejskiej tylko 3,8% użytków rolnych należy do gospodarstw prowadzących produkcję ekologiczną na wszystkich posiadanych gruntach, kolejne 3,3% użytkują gospodarstwa łączące produkcję ekologiczną i nieekologiczną. Pokazuje to jak niewielkie znaczenie dla produkcji rolniczej posiada certyfikowana produkcja ekologiczna. Biorąc pod uwagę również fakt, iż efektywność produkcji w tym sektorze jest zdecydowanie niższa w porównaniu z produkcją tradycyjną należy wnioskować, że udział w produkcji jest jeszcze mniejszy niż w powierzchni użytków rolnych.

2. Łańcuch dostaw

Państwowy monopol w zakresie skupu produktów rolnych został prawnie zniesiony w Polsce dnia 1 stycznia 1989 r. Usunięte zostały wtedy bariery prawne blokujące funkcjonowanie wolnego rynku w gospodarce żywnościowej, by w kolejnym etapie od 1 sierpnia 1989 r. wprowadzić system cen umownych za produkty rolne.

Strategicznym dla każdej gospodarki krajowej podsystemem, jest system wytwarzania żywności. Jest on również jednym z najbardziej złożonych systemów, gdyż jest związany bezpośrednio i pośrednio z produkcją oraz dystrybucją żywności. Drogę, jaką od producenta, poprzez kolejne ogniwa agrobiznesu, do ostatecznego konsumenta, pokonują produkty żywnościowe, określa się mianem łańcucha dostaw³³. Łańcuch dostaw w rolnictwie można zdefiniować jako „współdziałający w różnych obszarach funkcjonalnych producenci rolni, firmy pośredniczące (handlowe), przedsiębiorstwa przetwórcze, produkcyjne, usługowe oraz ich klienci, między którymi przepływają strumienie produktów rolno-żywnościowych, informacji i środków finansowych”³⁴. W warunkach polskich zależności panujące pomiędzy poszczególnymi szczeblami łańcucha dostaw, zarówno w dół, jak i w górę, mają charakter bardziej przypominający konkurencję aniżeli kooperację³⁵, a negocjacje między kupującymi i sprzedającymi prowadzone są głównie w sposób niejawny, rynek jest mało przejrzysty i brak jest rynkowych narzędzi stabilizacji cen³⁶.

Łańcuch dostaw żywności łączy trzy ważne sektory gospodarki, tzn. rolnictwo, przetwórstwo spożywcze oraz dystrybucję, charakteryzuje się szeroką gamą różnorodnych podmiotów wchodzących w jego skład, realizowane są w nim różnorodne czynności, które składają się na procesy gospodarcze³⁷. Obejmuje on między innymi producentów, dostawców, firmy transportowe, magazyny, sprzedawców hurtowych i detalicznych, organizacje usługowe oraz konsumentów³⁸. W literaturze znaleźć można również inne systematyki uwzględniające np.: producentów rolnych, skup artykułów rolnych, przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego, hurt wtórny, handel detaliczny, finalnych nabywców oraz instytucje wspomagające.

Długość, liczba szczebli i inne cechy charakteryzujące łańcuch dostaw zależą w dużej mierze od cyklu życia konkretnego produktu rolnego. Początek łańcucha stanowi najczęściej zebranie surowca i jego przetworzenie, natomiast jego koniec obejmuje sprzedaż ostatecznemu konsumentowi, czy też utylizację. Na początku łańcucha znajdują się producenci pasz i produktów pierwotnych, następnie możemy wskazać wytwórców żywności, operatorów transportu i magazynowania oraz ich podwykonawców, by w ostatnim etapie przejść do sfery detalicznego zbytu produktów i usług żywieniowych, biorąc również pod uwagę inne podmioty:

³³ Gołębiewski, J. (2010). *Efektywność systemów marketingowych w gospodarce żywnościowej*, „Rozprawy Naukowe i Monografie”, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

³⁴ Jarzębowski, S., Klepacki, B. (2013). *Łańcuchy dostaw w gospodarce żywnościowej*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”.

³⁵ Guba, W., Majewski, E. (2008). *Priorities for Eastern EU Agriculture From An Income Stabilization Point of View*, [w:] Berg E. Huirne R., Majewski E., Meuwissen M.: (red) *Income Stabilization in A Changing Agricultural World*, Warszawa.

³⁶ Seremak-Bulge, J., Jerzak, M. (2006). *Rozwój systemu rynkowego*, [w:] Seremak-Bulge, J., Rembeza, J., Łopaciuk, W., Judziński, B., Jerzak, M., Krzemiński, M., Borek, M. *Ewolucja rynku zbożowego i jej wpływ na proces transmisji cen*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa.

³⁷ Witkowski, J. (2010). *Zarządzanie łańcuchem dostaw: koncepcje, procedury, doświadczenia*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne. Warszawa, s. 111.

³⁸ Gołębiewski, J. (2007). *Systemy marketingowe produktów żywnościowych – aspekty teoretyczne*. [w:] *Systemy marketingowe produktów roślinnych – aspekty organizacyjne i instytucjonalne*, Prace Naukowe – Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego. Wydział Ekonomiczno-Rolniczy, Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu, Warszawa.

producentów maszyn, urządzeń, opakowań, środków czystości, składników i substancji dodatkowych.

Elementem łączącym producentów i ostatecznych konsumentów produktów rolniczych jest tzw. handlowa obsługa rolnictwa – odpowiedzialna za zaopatrzenie w środki produkcji oraz skup produktów rolniczych i ich dalszy obrót. Skup może być realizowany na dwa sposoby:

- wolnorynkowy – realizowany najczęściej od przypadkowych dostawców, skupu dokonują pośrednicy, kupujący surowce od producentów, by następnie z zyskiem sprzedać je zakładom przetwórczym,
- od stałych dostawców – strony transakcji wiążą się okresowymi kontraktami na dostawę - zakup produktów rolniczych.

Analiza łańcucha dostaw w rolnictwie wymaga zdefiniowania zarówno jego struktury, jak i tworzących go komponentów. Zgodnie z przyjętą definicją łańcuch dostaw w rolnictwie obejmuje:

- producentów, czyli gospodarstwa rolne nastawione na produkcję towarową³⁹,
- instytucje pośredniczące,
- ostatecznych odbiorców, wśród których wyróżniamy:
 - przemysł przetwórczy,
 - podmioty handlu detalicznego prowadzące sprzedaż artykułów rolnych,
 - indywidualnych konsumentów.

Do wskazanych wyżej instytucji pośredniczących zaliczamy dwa typy podmiotów:

- przedsiębiorstwa skupu, kupujące produkty rolne od producentów i sprzedające je innym odbiorcom,
- „giełdy”, czyli instytucje tworzące infrastrukturę rynku – w przyjętym do badań rozumieniu giełd rolnych mieszczą się następujące typy instytucji:
 - instytucje organizujące aukcje produktów rolnych („na żywo” lub w formie elektronicznej),
 - platformy internetowe, ułatwiające kontakt producentów i odbiorców,
 - dobrze wyposażone targowiska.

2.1. Łańcuchy dostaw dla wybranych rynków rolniczych

Sposób, w jaki zbudowany jest łańcuch dostaw poszczególnych wyrobów rolniczych, jego długość, ilość występujących ogniw, czy też powiązania między nimi, zależy od bardzo wielu specyficznych dla danego produktu czynników. Aby przybliżyć wygląd łańcuchów dostaw produktów dla różnych wyrobów rolniczych i aby możliwe było zaobserwowanie różnic i podobieństw pomiędzy poszczególnymi łańcuchami, krótko scharakteryzujemy wybrane łańcuchy dostaw produktów rolniczych.

2.1.1. Łańcuch dostaw wieprzowiny

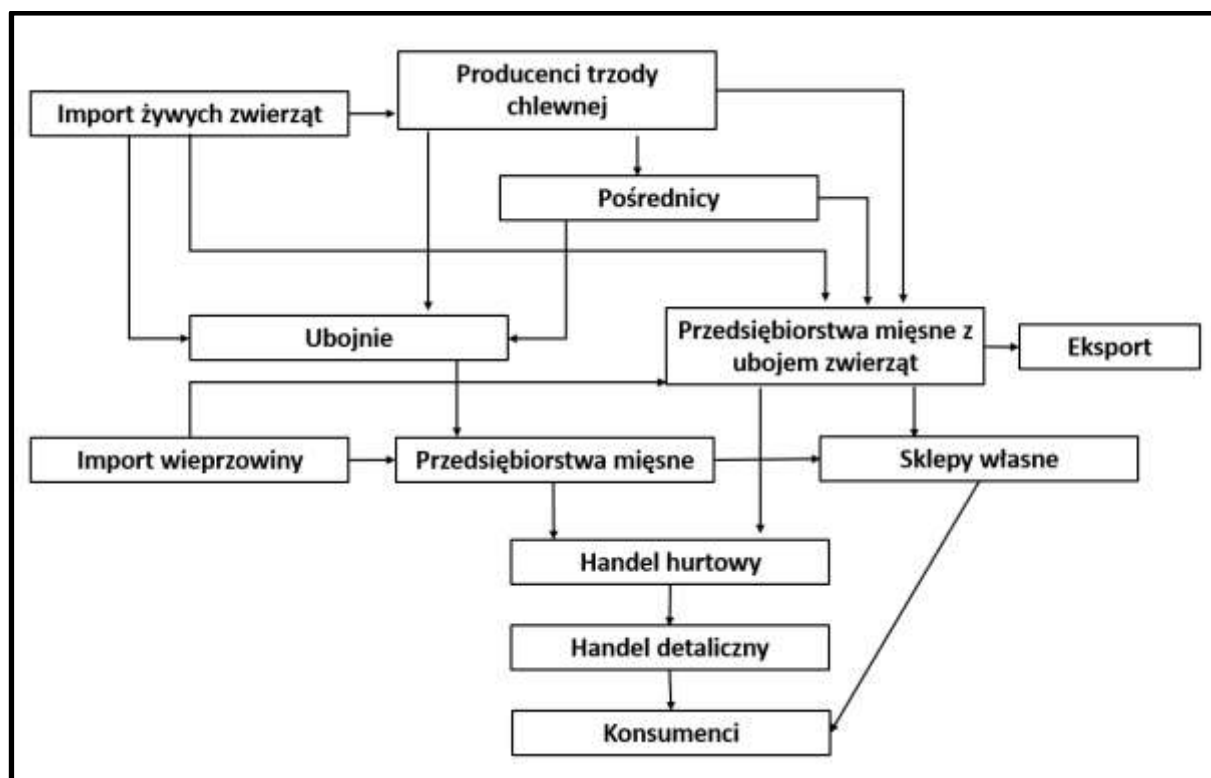
Produkcja wieprzowiny w Polsce ma długie tradycje, co widać w pozycji jaką zajmuje nasz kraj pod względem ilości wyprodukowanego żywca wieprzowego w UE. Jednak na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat Polska przekształciła się z eksportera netto wieprzowiny w importera.

Wysokiemu popytowi wewnętrznemu nie są w stanie sprostać rodzimi producenci. Pogłowie świń w Polsce zmniejszyło się z ok. 15 mln sztuk w 2010 r. do ok. 9 mln sztuk na koniec 2019 r. W drugim półroczu 2019 r. import świń do Polski wynosił 3.669, 5 tys. sztuk i był wyższy niż w pierwszym półroczu 2019 r. o 1,9% (o 67,3 tys. sztuk)⁴⁰.

³⁹ Pozostałe gospodarstwa rolne z perspektywy rozpatrywanego zagadnienia nie mają istotnego znaczenia.

⁴⁰ *Pogłowie świń według stanu w grudniu 2019 r.*, Warszawa, GUS 2020

Rysunek 8. Schemat łańcucha dostaw wieprzowiny w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Szymańska E. J., Bórawski P. & Żuchowski I. (2018), *Łańcuchy dostaw żywności na wybranych rynkach*, Wydawnictwo SGGW w Warszawie, s. 48.

Pierwszym szczeblem w łańcuchu dostaw wieprzowiny są producenci trzody chlewnej. Ich obecna liczba, około 250 tysięcy, jest o około połowę mniejsza niż w 2010 r. oraz o ok. 70% mniejsza niż w roku 2002. Spadek liczby producentów trzody chlewnej przede wszystkim dotknął najmniejszych gospodarstw posiadających od jednej do dziewięciu sztuk trzody. Ważnym elementem pierwszego szczebla w łańcuchu dostaw wieprzowiny stanowi funkcjonujących około 300 grup producenckich, zrzeszających przede wszystkim mniejszych dostawców.

Kolejnym szczeblem łańcucha dostaw są ubojnie lub przedsiębiorstwa mięsne z ubojem zwierząt. Surowiec trafia tam bezpośrednio od producentów, z importu, punktów skupu bądź pośredników. Wybór sposobu zaopatrzenia zależy od wielu czynników, m.in.: wielkości produkcji, dostępnych źródeł, położenia względem rynków zaopatrzenia. W Polsce działa około trzech tysięcy ubojni, rzeźni, zakładów mielenia mięsa, zakładów produkcji produktów mięsnych oraz zakładów mechanicznego odkostniania mięsa. Źródłem dostaw ok. 25% surowca dla tych podmiotów są rolnicy indywidualni, nieco mniejszy udział mają inne przedsiębiorstwa krajowe, niecałe 15% to odbiór własnymi środkami transportu od dostawców, za mniej niż 10% dostaw odpowiadali pośrednicy. Grupy producenckie oraz własne punkty skupu żywca dostarczały po niecałe 8% surowca. Pozostałe źródła, jak własna produkcja na fermach, import, skup obwoźny nie miały udziału większego niż 5%⁴¹.

Generalna zasada działania tych firm jest taka, że duże przedsiębiorstwa nie mogą sobie pozwolić na przerwę w dostawie surowca, kontraktują zakup z dużymi producentami, zaś mniejsze zakłady wykorzystują nadarzające się okazje i korzystają z szerszego wachlarza dostawców.

Dystrybucja mięsa i przetworów mięsnych do odbiorców odbywa się mieszanymi kanałami, wykorzystując ogniwa pośrednie, jak również bezpośrednie dostawy do sklepów, sieci supermarketów, hipermarketów oraz dyskontów.

⁴¹ Szymańska E., Bórawski P., Żuchowski I. (2018), *Łańcuchy dostaw na wybranych rynkach rolnych w Polsce*, Wydawnictwo SGGW w Warszawie, s. 52.

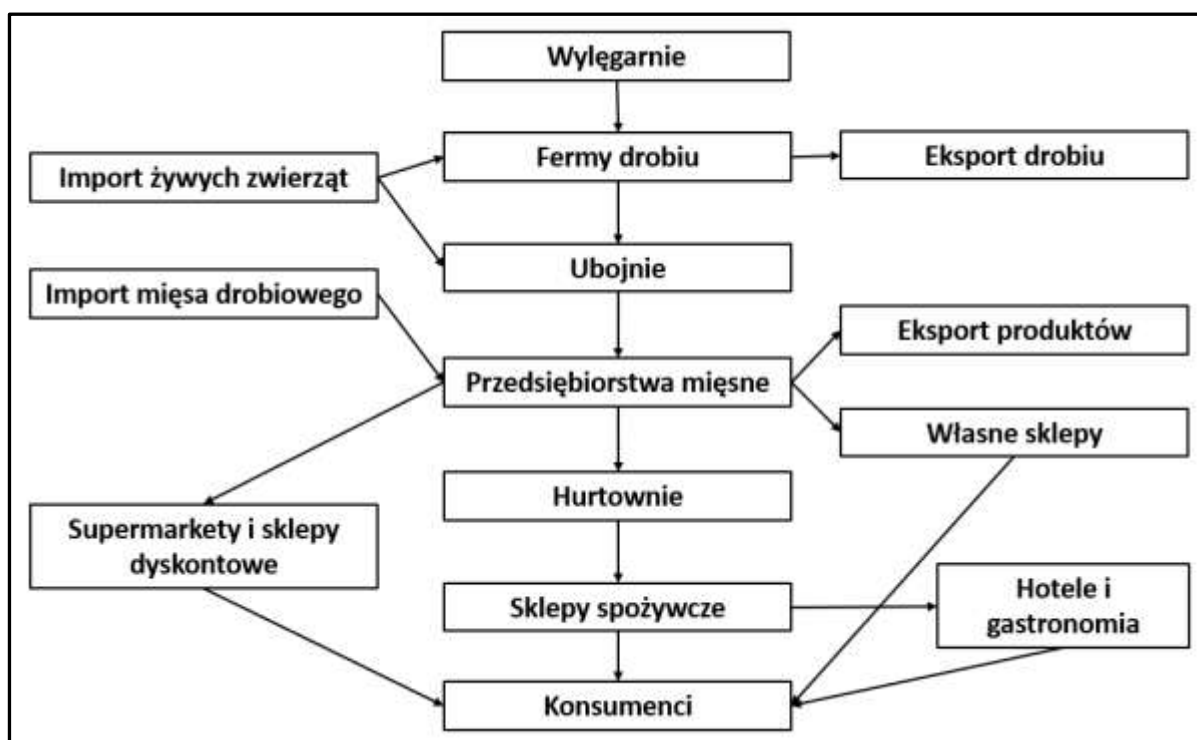
Struktura dystrybucji opiera się przede wszystkim na (według ważności): własnych sklepach, dostawach do małych sklepów detalicznych, sprzedaży do hurtowni, obejmuje handel obwoźny i odbiorców indywidualnych, sprzedaż do zakładów mięsnych, sprzedaż do sieci detalicznych, eksport oraz dostawy dla sektora HoReCa, czyli dla hoteli, restauracji i firm cateringowych.

2.1.2. Łańcuch dostaw mięsa drobiowego

Rok 2018 był rekordowym pod względem produkcji drobiu w Unii Europejskiej. Osiągnęła ona 15,2 mln ton (wzrost o ponad 20 % w porównaniu z 2017 r.). Około 70% produkcji drobiu w UE pochodziło od sześciu największych dostawców: Polski (16,8%), Wielkiej Brytanii (12,9%), Francji (11,4%), Hiszpanii (10,7%), Niemiec (10,4%) i Włoch (8,5%)⁴².

Produkcja drobiu w Polsce wzrosła w ostatnich trzech latach o ok. 30% –przede wszystkim dzięki rosnącemu popytowi na te wyroby w UE. Polscy producenci są bardzo atrakcyjni cenowo, występuje duża różnica pomiędzy ceną drobiu, a innych rodzajów mięsa (w szczególności wieprzowiny). Istotną rolę odgrywa także eksport mięsa do Chin i Hongkongu. Łańcuch dostaw mięsa drobiowego jest relatywnie krótki, a pośrednictwo odgrywa niewielką rolę.

Rysunek 9. Schemat łańcucha dostaw mięsa drobiowego w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Szymańska E. J., Bórawski P., Żuchowski I. (2018). *Łańcuchy dostaw żywności na wybranych rynkach*, Wydawnictwo SGGW w Warszawie, s. 63

W Polsce dominują duże wylęgarnie, liczące ponad 10 tys. sztuk., Producenci drobiu zrzeszają się w grupy producenckie, które zajmują się przede wszystkim pomocą w znalezieniu kontrahentów, by w ten sposób zwiększyć swoją siłę przetargową.

Na terenie Polski działa nieco ponad 100 przedsiębiorstw drobiarskich. Większość z nich to podmioty małe i średnie, jednak połowa produkcji pochodzi z dużych przedsiębiorstw. Widoczne są tendencje do konsolidowania się mniejszych firm z tego sektora. Dla trzech czwartych producentów drobiu jedynym odbiorcą były zakłady drobiarskie. Duże ubojnie podejmują współpracę z farmami żywca drobiowego, które stanowią ich zaplecze surowcowe.

⁴² Dane Eurostatu.

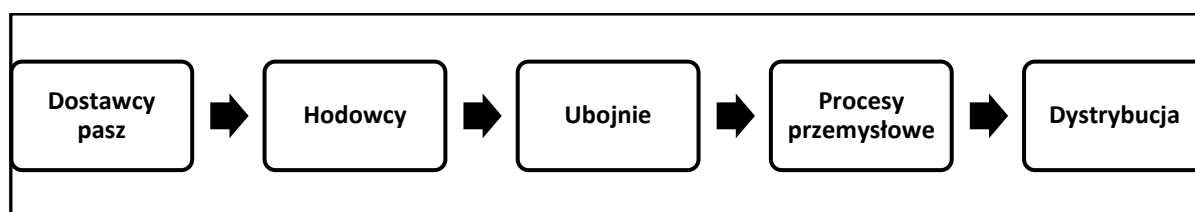
Sprzedaż detaliczna odbywa się za pośrednictwem sieci handlowych, hurtowni oraz własnych sklepów. Rozwój sieci własnej dystrybucji był spowodowany przede wszystkim tym, iż rynek detaliczny charakteryzują cechy rynku konsumenta. Zwłaszcza duże sieci handlowe są w stanie narzucać producentom poziom cen oraz mogą również obciążać ich różnego rodzaju dodatkowymi opłatami, jak opłaty półkowe, czy partycypacja w kosztach promocji.

2.1.3. Łańcuch dostaw wołowiny

Unia Europejska to drugi co do wielkości gracz na światowym rynku wołowiny. Więcej mięsa wołowego od krajów wspólnoty dostarcza tylko Brazylia. Na rynku UE w 2018 roku pierwsze miejsce zajmowała Francja, następnie są Niemcy oraz Wielka Brytania. Polska z wielkością produkcji na poziomie 0,56 mln ton zajmowała szóste miejsce w zestawieniu⁴³. W Polsce hodowla bydła jest przede wszystkim ukierunkowana na produkcję mleka. Szacuje się, iż krowy stanowią około 39% pogłowia bydła, z czego około 92% to krowy mleczne.

Łańcuch dostaw w przypadku mięsa wołowego w Polsce jest mało skomplikowany. Poszczególne ogniwa zostały zaprezentowane na poniższym rysunku.

Rysunek 10. Łańcuch dostaw wołowiny i jego główne elementy



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Szymańska E. J., Bórawski P., Żuchowski I. (2018). *Łańcuchy dostaw żywności na wybranych rynkach*, Wydawnictwo SGGW w Warszawie, s. 71.

Produkcją gotowych pasz dla zwierząt gospodarskich w Polsce zajmuje się kilkaset podmiotów, z których duża część to podmioty należące do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Większość z tych przedsiębiorstw to mikropodmioty. Produkcja pasz dla bydła to około 10% całej produkcji i w 2018 roku wyniosła około 1 miliona ton.

Produkcją mięsa wołowego zajmuje się w Polsce około tysiąca gospodarstw. Produkcja mięsa wołowego jest bardzo zróżnicowana pod względem lokalizacji. Najwięcej produkuje się w województwach wielkopolskim, mazowieckim oraz łódzkim.

W Polsce funkcjonuje nieco ponad trzysta ubojni bydła, zaś podmiotów zajmujących się przetwarzaniem i konserwowaniem mięsa jest dziesięć razy więcej. Podmioty te w znaczącej większości są własnością osób fizycznych i zatrudniają do dziesięciu pracowników.

Polski rynek wołowiny jest w dużym stopniu uzależniony od sytuacji na świecie, ponieważ około 80% jego produkcji jest kierowana poza granice kraju. Eksportujemy głównie mięso w postaci schłodzonej oraz mrożonej. Rok 2019 z uwagi na suszę mocno doświadczył unijnych producentów wołowiny. Niska jakość pastwisk spowodowała spadek pogłowia unijnego bydła i zmniejszenia wielkości produkcji wołowiny.

2.1.4. Łańcuch dostaw mleka

Największymi graczami na rynku produkcji mleka w UE są Niemcy, Francja, Anglia oraz Niderlandy. Polska zajmuje szóste miejsca z produkcją w 2019 roku na poziomie około 14,1 mld litrów. Analizując wielkość produkcji oraz skupu mleka w Polsce zauważa się stały wzrost. W latach 2004-2018 produkcja mleka zwiększyła się o 20%, a średnioroczna dynamika wyniosła ponad 1%.

⁴³ Dane Eurostatu.

Łańcuch dostaw mleka, z uwagi na jego specyficzne własności fizyczne, wymaga bardzo sprawnego i skoordynowanego działania. Jednym z najważniejszych czynników warunkujących odpowiednią jakość mleka, jest jego przechowywanie i transport, które muszą zapewniać surowcowi odpowiednią temperaturę zapobiegającą rozwojowi drobnoustrojów. Najczęściej mleko w gospodarstwach przechowywane jest w zbiornikach, skąd odbierane jest co drugi dzień specjalnymi samochodami cysternami. Samochody transportują surowiec do zakładów przetwórczych, gdzie dokonuje się proces mający dostarczyć mleko i jego przetwory do ostatecznego konsumenta. Mleko i produkty mleczarskie są produktami najczęściej szybko psującymi się, są trudne do magazynowania oraz nie nadają się do długotrwałego przechowywania.

Rysunek 11. Łańcuch dostaw na rynku mleka



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Szymańska E. J., Bórawski P., Żuchowski I., *Łańcuchy dostaw żywności na wybranych rynkach*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2018, s. 96.

W łańcuchu dostaw mleka należy wyróżnić producentów pasz dla bydła, którzy uzależnieni są od producentów podstawowych produktów (pierwotnych), producentów komponentów do pasz, producentów mleka oraz producentów bydła hodowlanego, przedsiębiorstwa przetwórstwa mleka, dystrybutorów i ostatecznych konsumentów.

Proces odbioru surowca od rolników jest procesem ciągłym. Producenci mleka współpracują z licznymi dostawcami oraz dokonują zakupów na rynku. Najchętniej współpracują z dużymi dostawcami, gospodarstwa najmniejsze zgłaszają problemy ze sprzedażą mleka. Spółdzielnie mleczarskie i przedsiębiorstwa produkcji mleka podpisują kontrakty z dostawcami, zapewniają transport do swoich zakładów, dzięki czemu producenci mleka ograniczają koszty magazynowania i transportu.

Producenci mleka przede wszystkim sprzedają surowiec spółdzielniom mleczarskim oraz pośrednikom, choć rola tych ostatnich z roku na rok maleje. Dane zaprezentowane w raporcie GUS *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2016 r.*⁴⁴ dają obraz zmian zachodzących sferze podmiotowej łańcucha dostaw mleka. Z danych wynika, iż chowem i hodowlą krów w Polsce zajmowało się 267 tys. gospodarstw. To o 89,6 tys. (25%) mniej w porównaniu z 2013 rokiem. Największe zmiany na minus odnotowano wśród gospodarstw najmniejszych posiadających 1 lub dwie krowy. W gospodarstwach, które utrzymywały jedną lub dwie krowy znajdowało się 6,5% krajowego pogłowia krów, w posiadających od trzech do dziewięciu – 16,1%, a w utrzymujących 10 i więcej – 77,4 %.

Liczba gospodarstw zajmujących się chowem i hodowlą krów zmniejszyła się we wszystkich województwach - przede wszystkim w południowo-wschodniej Polsce: w woj. podkarpackim o 35% i lubelskim o 32%. Jednakże produkcja i sprzedaż mleka stale rosną. Jest to spowodowane przede wszystkim rosnącym spożyciem w gospodarstwach domowych, czemu sprzyjała dobra sytuacja na rynku (spadek bezrobocia i wzrost wynagrodzeń).

2.1.5. Łańcuch dostaw w produkcji roślinnej na przykładzie zbóż

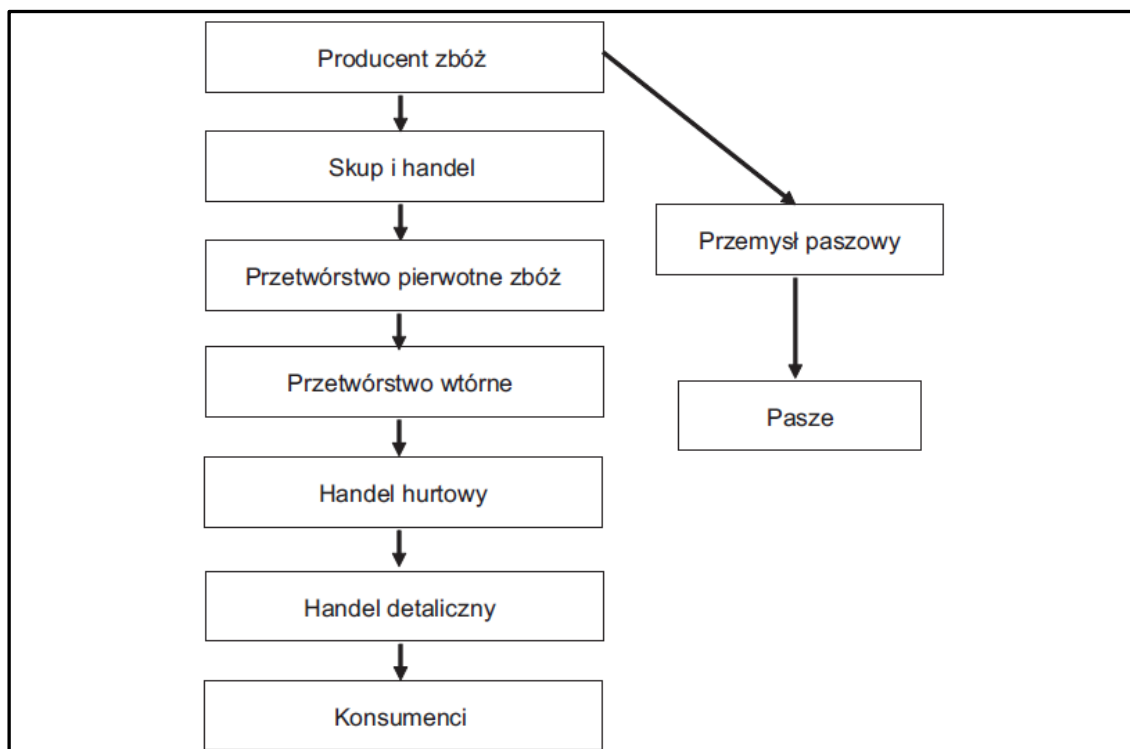
Większość gospodarstw rolniczych w Polsce prowadzi produkcję roślinną, która służy w głównej mierze zaspokajaniu potrzeb żywnościowych ludności oraz jest podstawowym surowcem wykorzystywanym do produkcji pasz dla zwierząt. Szacuje się, iż produkcja roślinna to około

⁴⁴ *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2016 r.*, GUS, Warszawa 2017

41% rolniczej produkcji globalnej i około 31% towarowej. Produktami głównymi w produkcji roślinnej mogą być: ziarno zbóż, rzepak, ziemniaki, owoce, warzywa. Zboża stanowią około 20% w strukturze produkcji roślinnej. Wielkość produkcji zbóż w Polsce waha się w poszczególnych latach z uwagi na fakt zmieniającego się areалу zasiewu oraz zmienności plonów spowodowanej warunkami pogodowymi.

Łańcuch dostaw zboża, gdzie następuje przepływ towarów od producenta do konsumenta, ale przede wszystkim następuje zmiana formy: od zbóż do produktów zbożowo-mącznych, to jedna z podstawowych determinant konkurencyjności na rynku zbóż.

Rysunek 12. Łańcuch dostaw zbóż i ich przetworów



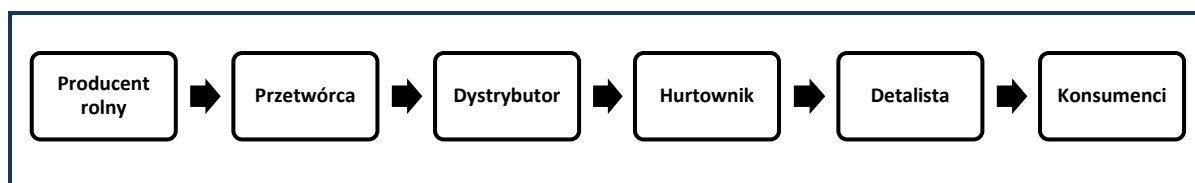
Źródło: Szymańska E. J., Bórawski P. & Żuchowski I. (2018). *Łańcuchy dostaw żywności na wybranych rynkach*, Wydawnictwo SGGW w Warszawie, s. 96.

Łańcuch dostaw na rynku zboża rozpoczynają jego producenci. Ich głównymi odbiorcami są firmy pierwotnego przetwórstwa zbóż i przemysł paszowy, mniejsze znaczenie odgrywają podmioty zajmujące się obrotem i przechowywaniem. Następnym ogniwem łańcucha jest przetwórstwo wtórne, po którym produkt wędruje do dystrybucji, którą zajmują się hurtownicy i detaliści. Pomiędzy poszczególnymi ogniwami w łańcuchu dostaw zbóż nie obserwuje się wysokiego poziomu współpracy. Duży wpływ na kształtowanie się łańcucha dostaw ma również sezonowość produkcji i rozdrobnienie producentów. Problem z rozdrobnieniem mógłby zostać rozwiązany przez tworzenie grup producenckich.

2.2. Krótki łańcuch dostaw w rolnictwie

Rozdrobniony system produkcji rolniczej powoduje, iż pojedynczy rolnik dostarcza niewielką ilość wysokiej jakości produktów do przetwórcy lub hurtownika, który następnie anonimowo je sprzedaje nieznanym grupie nabywców. Typowy wygląd łańcucha dostaw żywności przedstawia poniższy rysunek 13.

Rysunek 13. Typowy łańcuch dostaw żywności



Źródło: opracowanie własne

Tymczasem sprzedaż produktów wytwarzanych przez małych producentów lokalnej żywności nie wymaga takiego skomplikowania, jak przedstawione na powyższym rysunku. W ostatnich latach zauważyć można zwiększające się zapotrzebowanie na produkty pewnego pochodzenia, od lokalnych rolników, dostawców i przetwórców, gwarantujących własnym słowem (i swoją reputacją) odpowiednią jakość oraz bezpieczeństwo spożycia. Może to być czynnikiem sprawnym skłaniającym do tworzenia lokalnych sieci żywności i krótkich łańcuchów dostaw, w tym:

- targowisk dla rolników,
- sprzedaży bezpośredniej u producentów lub handlu obwoźnego,
- sprzedaży z dostawą do klienta i nawiązywania stałej współpracy z podmiotami zewnętrznymi – restauracjami, placówkami edukacyjnymi, domami opieki, szpitalami,

czy nawet sprzedaży za pośrednictwem sieci Internet⁴⁵.

Niektóre produkty rolnicze mogą być sprzedawane ostatecznym konsumentom przez producenta w postaci nieprzetworzonej lub przetworzonej. Producenci mogą łączyć się w grupy, mogą tworzyć wspólne punkty sprzedaży. Grupa producentów może sprzedawać swoje produkty dużym sklepom. Takie rozwiązania powodują zmniejszenie liczby ogniw w łańcuchu i tym samym skrócenie drogi „z pola do konsumenta”.

„Krótki łańcuch dostaw” oznacza zmniejszenie liczby pośredników niezbędnych do dostarczenia konsumentowi produktu końcowego. Im krótszy jest łańcuch dostaw, tym łatwiej jest zachować i przekazać autentyczność i oryginalność żywności, jeśli chodzi o jej przynależność kulturową, tradycyjne metody produkcji i pochodzenie składników. Lokalne systemy żywnościowe i krótkie łańcuchy dostaw można podzielić w prosty sposób na trzy rodzaje:

- sprzedaż bezpośrednia przez osoby fizyczne,
- zbiorowa sprzedaż bezpośrednia,
- partnerstwo.

Główny cel wprowadzenia krótkich łańcuchów dostaw to:

- przejrzystość – konsument wie kto wyprodukował żywność, jak została ona wyprodukowana oraz jaki jest dochód producenta,
- wartość – konstrukcja łańcucha dostaw powinna zapewnić producentowi żywności zachowanie większej części dochodu z jej sprzedaży,
- partnerstwo – nawet jeśli żywność sprzedawana jest przez pośrednika, zobowiązani są oni do przekazania konsumentowi pełnej informacji na temat pochodzenia, producenta i technik produkcji sprzedawanej żywności.

W krajach Unii Europejskiej sprzedaż bezpośrednia produktów rolniczych stanowi ważne źródło dochodów rolników, a równocześnie jest ważnym źródłem zaopatrzenia konsumentów. Zmiany jakie miały miejsce w polskim prawie umożliwiają rolnikom legalną sprzedaż wytworzonych przez siebie produktów żywnościowych w stanie zarówno nieprzetworzonym, jak też przetworzonym w ramach działalności rolniczej. Dzięki temu konsumenci uzyskali bezpośredni dostęp do żywności produkowanej na wsi. Stymulatorem tych zmian było umożliwienie rolnikom prowadzących małe gospodarstwa rolnicze sprzedaży rynkowej, a konsumentom dostęp bezpośredni do żywności produkowanej przez rolników.

⁴⁵ *Krótkie łańcuchy dostaw – forma rozwoju lokalnych produktów żywnościowych*, Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie Oddział w Radomiu, Radom 2019, s. 3, <https://www.cdr.gov.pl> (dostęp 5.05.2020)

2.3. Bariery w łańcuchu dostaw w rolnictwie i ich niwelowanie

Rozwiązaniem budującym zdrowy i zrównoważony system żywnościowy jest koncepcja *From Farm to Fork Strategy*⁴⁶ będąca częścią strategii „Europejski Zielony Ład” (*European Green Deal*)⁴⁷. Strategia została przyjęta przez Komisję Europejską 20 maja 2020 r., a jej założenia dotyczą tak kluczowych zagadnień jak dostarczanie wysokiej jakości żywności, poprawa organizacji łańcuchów dostaw, redukcja marnotrawstwa żywności, usprawnienia dystrybucji, poszerzania, a przez to również usprawniania współpracy rolników, przewoźników, przetwórców, organów regulacyjnych, sprzedawców detalicznych, a także konsumentów. Zgodnie z unijną strategią *From Farm to Fork* istnieją trzy dźwignie poprawy efektywności ekonomicznej łańcuchów wartości w rolnictwie. Są nimi:

- zmniejszenie zmienności podaży oraz cen,
- wzrost cen na rynku końcowym,
- obniżenie kosztów⁴⁸.

Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w strategii „Europejski Zielony Ład”, jeśli realizowane w rolnictwie inwestycje nie pozwolą rolnikom, przedsiębiorstwom, a następnie całemu łańcuchowi wartości osiągnąć trwałej rentowności poprzez wykorzystanie wskazanych wyżej dźwigni, to podejmowanym przez rządy działaniom i wydatkom nie będzie towarzyszyć realizacja zamierzonych efektów. Mimo zróżnicowanych form łańcuchów wartości niezmiennym pozostaje fakt zgodnie z którym im mniej warta jest żywność, tym bardziej podatna jest ona na straty.

Ograniczanie strat żywności wymaga zasobów zarówno w postaci nakładów inwestycyjnych, jak i zwiększonych kosztów operacyjnych. Koszty te muszą zostać zrównoważone przez oczekiwane korzyści wynikające z redukcji strat. Dlatego im bardziej opłacalna jest uprawa, tym więcej zasobów jest dostępnych, aby zapewnić jej przejście „od pola do stołu”⁴⁹. Podkreślenia wymaga także fakt, że nawet jeśli możliwe przedsięwzięcia służące rozwiązaniu problemu utraty żywności osiągają minimalną stopę zwrotu, to inne czynniki mogą hamować ich wdrażanie. Są nimi:

- brak dostępu do gotówki,
- niski apetyt na długoterminowe inwestycje,
- brak koordynacji zachęt,
- brak wiedzy na temat sposobu ich funkcjonowania⁵⁰.

Kluczowym w tym zakresie problemem, dotyczącym efektywności produkcji rolnej są obecne bariery w łańcuchach dostaw zmniejszające efektywność ekonomiczną produkcji rolnej. Zgodnie z szacunkami Światowego Forum Ekonomicznego z 2013 r. usunięcie zaledwie kilku barier w łańcuchu dostaw pozwoliłoby na zwiększenie globalnego PKB o 5%. Uwzględniając podatność produktów rolnych na bariery w łańcuchu dostaw (np. ich relatywnie krótki okres przydatności do spożycia), wartość ta dla sektora rolnego może być wyższa. Każdy dzień opóźnienia od zbioru do wprowadzenia na rynek wynosi 0,8% ekwiwalentu taryfowego. W przypadku tekstyliów jest to 0,6% a w przypadku produktów farmaceutycznych 0,3%⁵¹. Bariery w łańcuchu dostaw sprządzają się do czterech podstawowych obszarów opisanych w zamieszczonej poniżej tabeli 36.

⁴⁶ https://ec.europa.eu/food/farm2fork_en (dostęp 30.04.2020).

⁴⁷ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en (dostęp 30.04.2020).

⁴⁸ Zorya, S., Morgan, N., Rios, L. D. (2011). *Missing Food: The Case of Postharvest Grain Losses in Sub-Saharan Africa*. World Bank, April. <http://documents.worldbank.org/curated/en/358461468194348132/Missing-food-the-case-of-postharvest-grain-losses-in-Sub-Saharan-Africa> (dostęp 29.04.2020).

⁴⁹ https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/events/docs/logistics_dec09_s2_wef.pdf (dostęp 29.04.2020).

⁵⁰ <http://reports.weforum.org/enabling-trade-from-valuation-to-action/wp-content/blogs.dir/38/mp/files/pages/files/2-enabling-trade-from-farm-to-fork.pdf> (dostęp 29.04.2020).

⁵¹ Hummels, D. (2007), *Calculating Tariff Equivalents for Time in Trade*, USAID, www.krannert.purdue.edu/faculty/hummelsd/research/tariff_equivalents.pdf (dostęp 13.06.2020)

Tabela 36. Bariery w łańcuchu dostaw w rolnictwie

Obszary potencjalnych barier	Kategorie barier, ich charakterystyka oraz sposób identyfikowania i oceniania
Dostęp do rynku - określa stopień, w jakim polityka kraju sprzyja importowi towarów zagranicznych do gospodarki i umożliwia eksporterom dostęp do rynków zagranicznych	Dostęp do rynku krajowego i zagranicznego Dotyczy poziomu ochrony rynków danego kraju, jakości jego reżimu handlowego oraz poziomu ochrony z jakiej eksporterzy danego kraju korzystają na swoich rynkach docelowych. W ocenie dostępu do rynku brane są pod uwagę stosowane taryfy, udział towarów przywożonych bezcłowo w łącznym napływie towarów, wariacja taryf, częstotliwość osiąganych szczytów taryfowych, liczba odrębnych taryf produktowych i tym podobne. Ochrona na rynkach zagranicznych realizowana jest za pośrednictwem taryf, marginesu preferencji na rynkach docelowych negocjowanych w drodze umów dwustronnych lub regionalnych bądź też udzielanych w formie preferencji handlowych.
Administracja graniczna – określa stopień w jakim działalność administracji granicznej ułatwia import oraz eksport towarów	Efektywność administracji celnej Opisuje efektywność procedur celnych, a także zakres i jakość usług świadczonych przez organy celne i powiązane agencje - za pośrednictwem ocen wystawianych przez podmioty gospodarcze. Skuteczność procedur importowo-eksportowych Określa skuteczność i efektywność procedur odprawy celnej przez organy celne i powiązane agencje kontroli granicznej, liczbę dni i dokumentów wymaganych do importu i eksportu towarów oraz całkowite koszty urzędowe importu i eksportu z wyłączeniem taryf i podatków handlowych. Przejrzystość działania administracji granicznej Dotyczy skali niedokumentowanych, dodatkowych płatności lub łapówek związanych z importem i eksportem towarów, a także postrzeganiem ogólnego stopnia korupcji w danym kraju.
Infrastruktura transportowa i komunikacyjna ⁵² - określa stopień wyposażenia kraju w infrastrukturę transportową i komunikacyjną potrzebną do przemieszczania się towarów w kraju i za granicą.	Dostępność i jakość infrastruktury transportowej Opisuje stan infrastruktury transportowej we wszystkich rodzajach transportu w kraju (badaniem objęte są m.in. gęstość portów lotniczych i odsetek dróg utwardzonych, a także zakres połączeń przeładunkowych dostępnych dla nadawców z każdego kraju). Dostępność i jakość usług transportowych Dotyczy ilości i jakości usług umożliwiających wysyłkę towarów, możliwości identyfikacji i śledzenia przesyłek międzynarodowych, terminowości ich realizacji, wydajności pocztowej i kompetencji lokalnego przemysłu logistycznego (np. przewoźników, brokerów celnych, itp.) Określa również stopień otwartości sektorów związanych z transportem. Dostępność i wykorzystanie ICT Opisuje wskaźniki wykorzystania przez firmy do kupowania i sprzedawania towarów telefonów komórkowych, Internetu i Internetu szerokopasmowego, a także przygotowanie kraju do świadczenia usług rządowych online.
Środowisko biznesowe ⁵³ - określa jakość środowiska regulacyjnego oraz bezpieczeństwa wpływających na aktywność importerów i eksporterów w danym kraju.	Otoczenie regulacyjne Określa w jakim stopniu krajowe środowisko regulacyjne sprzyja handlowi. Uwzględnia wskaźniki opisujące: ogólną jakość zarządzania, otwartość na uczestnictwo zagraniczne (tj. łatwość zatrudniania osób spoza kraju), stopień w jakim otoczenie polityczne sprzyja BIZ, dostępność finansowania handlu oraz indeks umów wielostronnych podpisanych przez kraj dotyczących handlu. Bezpieczeństwo fizyczne Odnosi się do bezpieczeństwa publicznego na poziomie krajowym zarówno pod względem ogólnej przestępczości i przemocy, jak i zagrożenia terroryzmem, a także wiarygodności służb policyjnych w zakresie egzekwowania prawa i porządku.

Źródło: World Economic Forum, *Enabling Trade Index* oraz R.Z. Lawrence, M. Drzeniek-Hanouz, S. Doherty (Eds.) *The Global Enabling Trade Report 2012. Reducing Supply Chain Barriers*, World Economic Forum. Geneva, ss. 6-8.

⁵² *Aid for Trade and Value Chains in Agrifood*, WTO/OECD, 2013.

https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/global_review13prog_e/agrifood_47.pdf (dostęp 29.04.2020).

⁵³ <http://reports.weforum.org/enabling-trade-from-valuation-to-action/wp-content/blogs.dir/38/mp/files/pages/files/2-enabling-trade-from-farm-to-fork.pdf> (dostęp 29.04.2020).

W tabeli 36 przedstawiono podstawowe obszary barier w zakresie łańcuchu dostaw w rolnictwie. Ich uszczegółowieniem jest poniższa tabela 37, ilustrująca bariery w łańcuchu dostaw z uwzględnieniem specyfiki produkcji rolnej.

Tabela 37. Charakterystyka produktu rolnego a podatność na bariery w łańcuchu dostaw

Charakterystyka produktu	Znaczenie dla towarów rolnych
Stosunek wartości do masy	Produkty rolne często mają niską wartość w przeliczeniu na wielkość, co oznacza, że transport i logistyka stanowią wysoki procent całkowitych kosztów
Ekspozycja na regulacje	Przepisy takie jak zakazy wywozu oraz normy sanitarne i fitosanitarne ograniczają dostęp do rynków i zwiększają opóźnienia na granicach
Wrażliwość na czas	Opóźnienia mają znaczący negatywny wpływ na wartość łatwo psujących się produktów roślinnych
Złożoność łańcucha dostaw	Małe sieci zaopatrzenia stanowią wyzwania logistyczne a zmienność produkcji stanowi wyzwanie dla wykorzystania posiadanych mocy produkcyjnych
Delikatność	Podczas przemieszczania i przechowywania towarów obiekty muszą być kontrolowane, aby chronić uprawy przed uszkodzeniem

Źródło: <http://reports.weforum.org/enabling-trade-from-valuation-to-action/wp-content/blogs.dir/38/mp/files/pages/files/2-enabling-trade-from-farm-to-fork.pdf> (dostęp 30.04.2020).

Efektywne rozwiązania mające na celu przełamanie barier w łańcuchach dostaw wymagają współpracy międzysektorowej. Zamieszczona poniżej tabela stanowi odzwierciedlenie możliwych w tym zakresie rozwiązań odnoszących się do każdego z sektorów z osobna.

Tabela 38. Rozwiązania eliminujące bariery w łańcuchu dostaw

Dostęp do rynku	Administracja graniczna	Infrastruktura transportowa i komunikacyjna	Środowisko biznesowe
- Mechanizmy lobbowania na rzecz uczciwych standardów między-narodowych SPS i TBT - Skuteczne procesy testowania, śledzenia i certyfikacji - Bezpłatne dostarczanie informacji o istniejących standardach	- Koordinacja między organami granicznymi kontrolującymi towary rolne - Wdrożenie cel - Szybkie pasy dla towarów łatwo psujących się	- Ukierunkowanie inwestycji w infrastrukturę transportową (drogową, kolejową, portową i ICT) - Regulacje umożliwiające rozwój konkurencyjnego, sektora usług transportowych	- Ograniczenie praktyk korupcyjnych - Skuteczne systemy egzekwowania umów - Spójne / przewidywalne otoczenie polityczne - Inwestycje w infrastrukturę elektryczną i wodną - Dostęp do finansowania¹
- Szkolenie podmiotów z sektora prywatnego w zakresie standardów i sposobów ich spełnienia - Skoordynowany marketing w celu promowania reputacji jakości produktu	Szkolenie podmiotów z sektora prywatnego w zakresie nawigacji po procesach granicznych	- Zoptymalizowana technologia pakowania i przechowywania - Ulepszone rozwiązania logistyczne	Ulepszenie strukturalnego łańcucha dostaw (konsolidacja, integracja pionowa, przetwarzanie)

¹Wsparcie publiczne w dostępie do finansowania rolnictwa powinno być środkiem tymczasowym, stosowanym tylko wtedy, gdy jest to absolutnie konieczne w celu ułatwienia rozwoju sektora (na przykład: początkowe inwestycje w silosy zbożowe lub chłodnie).

Źródło: <https://www.bain.com/> (dostęp 29.04.2020).

Tabela 38 wskazuje, że działania zakładające udoskonalanie łańcuchów dostaw wymagają w pierwszej kolejności rozdziału możliwych do podjęcia w tym zakresie działań pomiędzy sektory publiczny (rozwiązania legislacyjne, otoczenie instytucjonalne i proceduralne) i prywatny (szkolenia i doradztwo dla rolników). Współdziałanie podmiotów w obrębie sektora publicznego powinno przyjmować formę: państwo – państwo, ministerstwo – ministerstwo, jednostki administracji terytorialnej.

Z kolei w obrębie sektora prywatnego współpraca powinna mieć charakter: wertykalny (firmy działające na różnych etapach łańcucha wartości powinny współpracować w celu przezwyciężenia skutków istniejących barier), horyzontalny (współpraca między konkurentami za pośrednictwem stowarzyszeń branżowych może być skutecznym sposobem lobbowania na rzecz usuwania barier), a także międzybranżowy (bariery w łańcuchu dostaw wpływają na wszystkie branże związane z przepływem towarów w efekcie wszystkie firmy z sektora prywatnego działające w różnych branżach mogą czerpać korzyści z redukcji barier i ich skutków)⁵⁴.

Światowe Forum Ekonomiczne zaproponowało proces redukcji barier w łańcuchu dostaw oparty na czterech krokach, przedstawionych w tabeli 39.

Tabela 39. Proces redukcji barier w łańcuchu dostaw

Etapy	Charakterystyka
1. Krok: Przygotowanie	Ustanowienie struktur zarządzania i źródeł finansowania Zidentyfikuj priorytetowe korytarze i łańcuchy wartości
2. Krok: Zdiagnozowanie	Mapa łańcuchów dostaw Ustalenie wpływu sektora publicznego i prywatnego na redukcję barier Mierzenie i porównywanie wydajności łańcucha dostaw
3. Krok: Zaplanowanie	Współtworzenie listy inicjatyw Przeprowadzenie analizy kosztów / korzyści Przełożenie inicjatyw na zintegrowany plan działania
4. Krok: Mobilizacja	Przekształcenie mapy drogowej w praktyczny plan działania

Źródło: <http://reports.weforum.org/enabling-trade-from-valuation-to-action/wp-content/blogs.dir/38/mp/files/pages/files/2-enabling-trade-from-farm-to-fork.pdf> (Dostęp 2020 04 30).

Krok nr 1 na drodze do eliminowania barier w łańcuchach dostaw produktów rolnych wymaga zidentyfikowania grup wszystkich interesariuszy zarówno publicznych, jak i prywatnych związanych z łańcuchem dostaw, a następnie rozdziałem ich kompetencji na zasadzie komplementarności w taki sposób, aby możliwe było zbudowanie przejrzystej struktury zarządzania łańcuchem dostaw.

Krok nr 2 polega na stworzeniu mapy przepływów towarów rolnych wzdłuż priorytetowych korytarzy towarowych lub łańcuchów wartości. Punktem wyjścia w mapowaniu procesów powinny być uprawy poszczególnych produktów, następnie ich dystrybucja, a dalej identyfikacja grup docelowych odbiorców. Diagnozowanie tych procesów rozpocząć należy od identyfikacji tzw. wąskich gardeł w łańcuchu dostaw. Ich wielkość można dokładnie ocenić gromadząc dane dotyczące kosztów, czasu i strat żywności podczas transportu. Ich identyfikacji sprzyjać będzie zintegrowane spojrzenie na cały łańcuch dostaw pozwalające na zrozumienie interakcji pomiędzy interesariuszami.

W kroku nr 3 dla każdej bariery zidentyfikowanej podczas fazy diagnostycznej należy opracować zestaw działań mający na celu jej ograniczenie. W fazie końcowej rozdział środków na poszczególne działania powinien bazować na wynikach analizy kosztów i korzyści

⁵⁴ <http://reports.weforum.org/enabling-trade-from-valuation-to-action/wp-content/blogs.dir/38/mp/files/pages/files/2-enabling-trade-from-farm-to-fork.pdf> (dostęp 30.04.2020).

umożliwiającej alokację środków na działania, które będą mogły w największym stopniu wyeliminować uprzednio zidentyfikowane bariery.

W kroku nr 4 zarządzanie poszczególnymi projektami mającymi na celu poprawę łańcucha wartości powinno zostać przypisane przedstawicielowi tej grupy interesariuszy, której ufają wszystkie zainteresowane strony. Rozdział poszczególnych zadań mających na celu eliminowanie problemów z łańcuchem dostaw powinien wiązać się z odpowiedzialnością za ich realizację, ustanowieniem kamieni milowych pozwalających na monitorowanie postępów oraz przejrzystych mechanizmów śledzenia efektów ich realizacji⁵⁵.

From Farm to Fork akcentuje kluczową rolę współpracy pomiędzy sektorami publicznym i prywatnym w procesie usprawniania łańcuchów dostaw. Reformy polityk i inwestycje infrastrukturalne powinny mieć na celu maksymalizację korzyści dla sektora prywatnego. Wymienić należy tutaj przede wszystkim zapewnienie jak największej spójności regulacyjnej. Koordynacja działań poszczególnych interesariuszy umożliwi wymianę wiedzy, doświadczeń i zasobów zmniejszając w ten sposób bariery łańcuchu dostaw w rolnictwie, zwiększając efektywność ekonomiczną i stymulując procesy inwestycyjne. W dłuższej perspektywie omówione wyżej kroki eliminujące bariery w łańcuchu dostaw przyczynią się także do wzrostu dochodów w całym łańcuchu wartości w rolnictwie, poprawią bezpieczeństwo żywnościowe i zwiększą stopień zrównoważenia środowiskowa⁵⁶.

Strategia „od pola do stołu” ma także za zadanie umożliwić przejście na zrównoważony system żywnościowy w całej UE celem zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego oraz dostępu do zdrowego żywienia. Ma ona na celu zmniejszenie śladu środowiskowego i klimatycznego wywoływanego przez system żywnościowy UE. Odrębnymi, nie mniej ważnymi celami strategii pozostają ochrona zdrowia obywateli oraz zapewnienie źródeł utrzymania podmiotom gospodarczym. W strategii określone zostały precyzyjne cele dotyczące przekształcenia unijnego systemu żywnościowego, obejmujące w szczególności zmniejszenie stosowania pestycydów o 50%, zmniejszenie stosowania nawozów o co najmniej 20%, ograniczenie o 50% sprzedaży środków przeciwdrobnoustrojowych stosowanych u zwierząt gospodarskich i w akwakulturze oraz zwiększenie udziału upraw ekologicznych w całkowitej powierzchni użytków rolnych do co najmniej 25%.

2.4. Giełdy rolnicze w dystrybucji produktów rolniczych

Z uwagi na wielką wagę jaką odgrywają giełdy w łańcuchu dostaw oraz na zmieniające się na nich trendy, niniejszy podrozdział zostanie poświęcony ich opisowi.

Nowe technologie oddziałują na rynki rolne i żywnościowe, a charakter tego oddziaływania zależy od przedmiotu wymiany. W efekcie bardzo wyraźnie rysuje się rozróżnienie w przedmiocie obrotu pomiędzy towarami rolnymi (głównie surowcami rolnymi), a produktami żywnościowymi (nabywanymi przez konsumentów)⁵⁷. Obrót towarami rolnymi charakteryzuje wysoki stopień standaryzacji przedmiotu wymiany, duża skala przeprowadzanych transakcji, biznesowy charakter uczestników rynku, a także zinstytucjonalizowanie handlu. Elementy te odpowiadają charakterystyce giełdy towarowej (por. Chicago Board of Trade, aktualnie CME Group⁵⁸). W przeciwieństwie do obrotu towarami rolnymi, handel artykułami i produktami

⁵⁵ <http://reports.weforum.org/enabling-trade-from-valuation-to-action/wp-content/blogs.dir/38/mp/files/pages/files/2-enabling-trade-from-farm-to-fork.pdf> (dostęp 29.04.2020).

⁵⁶ https://ec.europa.eu/food/farm2fork_en (dostęp 29.04.2020).

⁵⁷ *Analiza funkcjonowania rozwiniętych i nowoczesnych giełd towarowych na świecie, rekomendująca rozwiązania dotyczące zorganizowanego handlu w formule rynku SPOT i rynku terminowego w Polsce – raport tematyczny nr 3*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, (2018), ss. 28-29, <http://platformamazywnosciowa.com.pl/wp-content/uploads/2019/12/RAPORT-TEMATYCZNY-NR-3.pdf> (dostęp 29.04.2020).

⁵⁸ <https://www.cmegroup.com/trading/agricultural/> (dostęp 13.06.2020).

żywnościowymi wiąże się z trudnościami w zakresie ich standaryzacji, wymianą odbywającą się w formie zorganizowanych aukcji elektronicznych (np. aukcje kwiatów w Niderlandach), a także na elektronicznych platformach sprzedaży zarówno dedykowanych produktom żywnościowym, jak i uniwersalnych, na których obok innych produktów można nabyć także żywność. Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, iż produkty żywnościowe, a także nieprzetworzone produkty rolne stanowią przedmiot obrotu na wskazanych platformach nie tylko w oparciu o formułę B2B⁵⁹, lecz także B2C⁶⁰ (por. Amazon, Alibaba).

Handel elektroniczny towarami rolnymi i produktami żywnościowymi podlega kształtowaniu poprzez technologie informacyjne i komunikacyjne. Wśród nich wymienić należy m.in. digitalizację oraz finansjalizację handlu na giełdach towarowych⁶¹, digitalizację aukcji rolno-ogrodniczych (owoce, warzywa), stosowanie aplikacji internetowych do organizowania wirtualnych rynków łączących producentów rolnych i nabywców, a także rozwój sprzedaży internetowej artykułów rolno-żywnościowych (sklepy internetowe).

Badania potwierdzają, że dostęp do elektronicznych platform umożliwiających handel produktami rolnymi i żywnościowymi zwiększa możliwości bezpośredniego zawierania transakcji przez producentów rolnych, a także wzmacnia ich siłę przetargową w łańcuchach żywnościowych⁶². Platformy te obejmują zorganizowany handel produktami rolno-spożywczymi w oparciu o szerokie spektrum rozwiązań. Z jednej strony opierają się one na elektronicznej tradycyjnie istniejących giełd i aukcji rolnych, a z drugiej nawiązują do rozwoju całkowicie nowych modeli e-biznesu oraz wiążącego się z nim nierozzerwalnie handlu elektronicznego⁶³.

Handel prowadzony na zelektronizowanych giełdach towarowych ma charakter terminowy, a nie gotówkowy. Obejmuje on rozliczne gotówkowo transakcje prowadzone z wykorzystaniem instrumentów pochodnych bez fizycznej dostawy towaru. Aktualne doświadczenia międzynarodowe wskazują, że handlowi terminowemu nie sprzyja nadmierny interwencjonizm (szczególnie cenowy) i protekcjonizm handlowy państwa. Natomiast kluczowe warunki sprzyjające rozwojowi handlu terminowego towarami, w tym także towarami rolnymi obejmują następujące zagadnienia:

- konkurencyjne struktury rynkowe w sektorze,
- znaczny wolumen obrotów gotówkowych towarami, zbliżony do miliarda dolarów rocznie,
- zmienność cen rynkowych towaru, wiążąca się z ryzykiem i zainteresowaniem strony spekulujących,
- standaryzacja towaru i specyfikacja kontraktów akceptowanych przez handlujących⁶⁴.

⁵⁹ B2B (ang. *business-to-business*) – skrót pochodzący z języka angielskiego oznaczający transakcje pomiędzy dwoma lub więcej podmiotami gospodarczymi.

⁶⁰ B2C (ang. *business-to-consumer*) – nazwa relacji występujących pomiędzy przedsiębiorstwami i klientami indywidualnymi.

⁶¹ Irwin S.H., Sanders D.R. (2012). *Financialization and Structural Change in Commodity Futures Markets*. Journal of Agricultural and Applied Economics, vol. 44(3), pp. 371-396 oraz UNCTAD (2010). *Recent developments in key commodity markets: trends and challenges*, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 24-25 March https://unctad.org/en/Docs/cimem2d7_en.pdf (dostęp 30.04.2020).

⁶² Por. Zeng, Y., Jia, F., Wan, L., Guo, H. (2017). *E-commerce in agri-food sector: a systematic literature review*, „International Food and Agribusiness Management Review”, 20, pp. 439-459 oraz Montealegre F., Thompson S., Eales J.S. (2007). *An Empirical Analysis of the Determinants of Success of Food and Agribusiness E-Commerce Firms*, „International Food and Agribusiness Management Review”, Vol. 10, Issue 1, pp. 61-81.

⁶³ Analiza funkcjonowania rozwiniętych i nowoczesnych giełd towarowych na świecie, rekomendująca rozwiązania dotyczące zorganizowanego handlu w formule rynku SPOT i rynku terminowego w Polsce – raport tematyczny nr 3. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, (2018). <http://platformazywnosciowa.com.pl/wp-content/uploads/2019/12/RAPORT-TEMATYCZNY-NR-3.pdf> (dostęp 29.04.2020).

⁶⁴ Analiza funkcjonowania rozwiniętych i nowoczesnych giełd towarowych na świecie, rekomendująca rozwiązania dotyczące zorganizowanego handlu w formule rynku SPOT i rynku terminowego w Polsce – raport tematyczny nr 3. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, (2018), ss. 127-128. <http://platformazywnosciowa.com.pl/wp-content/uploads/2019/12/RAPORT-TEMATYCZNY-NR-3.pdf> (dostęp 29.04.2020).

Handel elektroniczny produktami rolno-żywnościowymi nie obejmuje wyłącznie giełd towarowych. Równie ważną rolę pełnią w tym zakresie aukcje elektroniczne. Za przykład posłużyć mogą aukcje obejmujące kwiaty, warzywa i owoce w Niderlandach. Należy w tym miejscu jednak wyraźnie podkreślić, że próba przeniesienia rozwiązań sprawdzających się w danym kraju na grunt innych państw nie zawsze jest możliwa. Aukcje, o których mowa powyżej są rynkami prywatnymi, a ich organizatorami są zazwyczaj spółdzielnie i stowarzyszenia producentów rolnych. Ich działalność bazuje na wieloletniej tradycji zawierania transakcji kupna-sprzedaży w ten właśnie sposób (aukcja zegarowa). Brak takiej tradycji sprawia, że rozwiązania te trudno przenieść na grunt kraju, w którym dotychczas one nie funkcjonowały. Co więcej, znaczenie aukcji zegarowych wydaje się współcześnie maleć. Powodem są coraz bardziej powszechne bezpośrednie negocjacje i zawieranie kontraktów pomiędzy producentami rolnymi (w szczególności tymi produkującymi na masową skalę), a sieciami handlowymi. Finalnie, aukcje tracą na atrakcyjności także przez to, że duże partie produktów rolnych można obecnie sprzedać wprost do supermarketów, często po wyższych i stabilniejszych cenach. Doświadczenia pokazują, że aukcje są obecnie traktowane jako dobre rozwiązania w przypadku produktów specjalistycznych (np. kwiaty w Niderlandach)⁶⁵. Powyższe fakty powodują, że coraz bardziej interesującą alternatywą dla przedstawionych wyżej form sprzedaży produktów rolnych są rozwiązania internetowe (w tym m.in. dedykowane aplikacje internetowe), służące organizacji wirtualnych rynków pozwalających na sprzedaż zarówno większych jak i niewielkich partii produktów zainteresowanym nimi odbiorcom. W rezultacie coraz to bardziej powszechne stają się internetowe platformy handlowe w których produkty rolne i żywnościowe mogą być oferowane wprost konsumentom.

Najpopularniejsze typy giełd rolnych funkcjonujących w Polsce obejmują portale internetowe z ogłoszeniami rolniczymi i targi / bazy. Kilkanaście funkcjonujących obecnie polskojęzycznych portali z ogłoszeniami rolniczymi, spełniających jednocześnie funkcję platform nawiązywania kontaktów handlowych, jest skierowanych przede wszystkim do średnich i dużych producentów rolnych. Przykładami tego rodzaju platform są:

- Internetowa Giełda Rolna i Towarowa (IGRiT), największy w Polsce portal internetowy z ofertami kupna oraz sprzedaży produktów rolnych, surowców rolniczych, owoców i warzyw (<https://www.igrit.pl>);
- Rynek Rolny, pierwszy profesjonalny branżowy portal z giełdą rolną (<https://www.rynek-rolny.pl/>).

Targowiska, centra hurtowe i bazy są bliższe koncepcji giełd lokalnych. Tak rozumiane giełdy rolne funkcjonują i są dostępne zarówno w niewielkich miasteczkach jak i w większych miastach. Co istotne, są one dostępne również dla niewielkich producentów, którzy chcą bezpośrednio dotrzeć do klienta. Wśród tego rodzaju giełd towarowych wymienić należy:

- Podkarpackie Centrum Hurtowe Agrohurt S.A. (www.agrohurtsa.pl)
- Warszawski Rolno-Spożywczy Rynek Hurtowy S.A. (www.bronisze.com.pl)
- Lubelski Rynek Hurtowy S.A. w Elizówce (www.elizowka.pl)
- Internetowa Giełda Towarowa NetBrokers (www.netbrokers.pl)
- Pomorskie Hurtowe Centrum Rolno-Spożywcze S.A. Rēnk (www.renk.pl)
- Podlaskie Centrum Rolno – Towarowe S.A. (www.podlaskiecentrum.pl)
- Praska Giełda Spożywcza S.A. (www.praskagieldaspozywcza.pl)
- Zachodniopomorskie Centrum Hurtowe ROLHURT Dariusz Jakubowski (www.rolhurt.pl)
- Świętokrzyski Rynek Hurtowy Sp. z o.o. (www.srh.org.pl)
- TargPiast Sp. z o.o. Rolno-Spożywczy Rynek Hurtowy (www.targpiast.com.pl)
- Zjazdowa Łódzki Rynek Hurtowy S.A. (www.zjazdowa.com.pl)

⁶⁵ Analiza funkcjonowania rozwiniętych i nowoczesnych giełd towarowych na świecie, rekomendująca rozwiązania dotyczące zorganizowanego handlu w formule rynku SPOT i rynku terminowego w Polsce – raport tematyczny nr 3. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, (2018), ss. 127-128. <http://platformazywnosciowa.com.pl/wp-content/uploads/2019/12/RAPORT-TEMATYCZNY-NR-3.pdf> (dostęp 29.04. 2020).

- Targowisko Mewat Sp. z o.o. (www.targowisko.mewat.pl)
- Samorządowy Zakład Budżetowy Targowiska Miejskie Sandomierz (www.portalspozywczy.pl)

Do zaprezentowanego wyżej wykazu inicjatyw dotyczących rynku hurtowego towarów rolno-spożywczych w Polsce dodać należy najnowszą inicjatywę GPW w Warszawie obejmującą Platformę Żywnościową Giełdowego Rynku Towarów Rolno-Spożywczych Sell Food tj. giełdę rolną (www.platformazywnosciowa.com.pl). Wystartowała ona 11 marca 2020 roku. Dotychczas odbyły się na niej jedynie dwie transakcje w dniach 14 i 27 maja 2020 r.o

Uzupełnieniem sposobu dystrybucji produktów rolnych i alternatywą dla sprzedaży hurtowej stają się coraz częściej portale z ogłoszeniami dotyczącymi produktów rolnych obejmujące zróżnicowaną gamę towarów, sprzedawanych zarówno w większych ilościach jak i w detalu, z uwzględnieniem w ofercie produktów ekologicznych. Przykładami takich portali są:

- Farm-market (www.farm-market.eu)
- Zakupy u swoich (www.zakupyuswoich.pl)
- My zbieramy (www.myzbieramy.pl)
- Agralan (www.agralan.pl)

2.5. Rola państwa w usprawnieniu dystrybucji produkcji rolnej

Istotne miejsce w dyskusji na temat mechanizmów wsparcia rolnictwa zajmuje kwestia działań podejmowanych przez państwo w celu usprawnienia systemu dystrybucji produkcji rolnej w tym ocena ich efektywności, a także stopnia wykorzystania możliwości krajowych oraz UE w tym WPR i dostępnych w ramach niej środków.

Priorytetowe obszary działania Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) na lata 2018-2019 obejmowały m.in. Wspólną Politykę Rolną UE, politykę krajową na rzecz opłacalności produkcji rolnej (upowszechnianie produkcji żywności i jej sprzedaży bezpośrednio z gospodarstwa rolnego, otwieranie nowych rynków zbytu dla polskiego eksportu), bezpieczeństwo i jakość żywności (realizacja programu rozwoju rolnictwa ekologicznego), a także programowanie i finansowanie nowych inicjatyw wspierających rolnictwo⁶⁶.

W ramach wymienionych obszarów działań MRiRW podjęło kroki legislacyjne mające na celu ułatwienie lokalnym rolnikom sprzedaży produkowanej przez nich żywności. Od listopada 2018 r. podmioty działające na rynku spożywczym, w tym rolnicy posiadający gospodarstwa rolne mogą prowadzić działalność w ramach rolniczego handlu detalicznego (RHD) umożliwiającego m.in. przetwórstwo i zbywanie wytworzonej żywności konsumentom końcowym w formie krótkiego łańcucha dostaw. Żywność taka musi pochodzić w całości lub części z własnej uprawy, hodowli lub chowu, a sprzedaż musi odbywać się z zachowaniem limitów ilościowych wskazanych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz, jeśli producent chce korzystać z preferencji podatkowych⁶⁷, limitu przychodów z takiej sprzedaży (40.000 zł).

W tym samym czasie Sejm przyjął również, na wniosek Rady Ministrów, opracowaną w MRiRW nową definicję handlu detalicznego, dzięki czemu rolnicy mogą sprzedawać swoje produkty do stołówek, restauracji i sklepów położonych na obszarze województwa, w którym ma miejsce produkcja. Ułatwiono także rozpoczęcie działalności przez podmioty zamierzające prowadzić produkcję żywności na niewielką skalę w prywatnych domach mieszkalnych. Od października 2018 roku zniesiono także obowiązek zatwierdzenia tego typu produkcji przez Państwową

⁶⁶ *Pakt dla obszarów wiejskich 2020 (2030)*, projekt z dnia 14 czerwca 2018 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi Warszawa, 2018

⁶⁷ *Krótki łańcuch dostaw i RHD jako determinanty rozwoju lokalnego rolnictwa*, Podlaski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Szepietowie, Szepietowo 2019

Inspekcję Sanitarną, natomiast producent zobowiązany jest do złożenia wpisu do prowadzonego przez PIS rejestru zakładów podlegających kontroli weterynaryjnej lub sanitarnej⁶⁸. Nadzór nad bezpieczeństwem żywności produkowanej w ramach RHD sprawuje Inspekcja Weterynaryjna (w zakresie żywności pochodzenia zwierzęcego i produktów złożonych), PIS oraz IJHARS.

Szczególne znaczenie dla polskiego rolnictwa posiadają gospodarstwa wysokotowarowe, które wpływają na jego konkurencyjność na arenie międzynarodowej, a także wzmacniają bezpieczeństwo żywnościowe kraju. Rozwój i zwiększenie liczby producentów sektora wysokotowarowego ma szansę zaistnieć jedynie w warunkach sprzyjających stabilnej organizacji rynku rolnego, tj. powiększania majątku produkcyjnego gospodarstw, wprowadzania postępu biologicznego i rozwoju zespołów producenckich⁶⁹. Zacieśnienie współpracy pomiędzy gospodarstwami towarowymi, a odbiorcami ich produkcji jest jednym ze sposobów na uaktywnienie rozwoju tego sektora i wzmocnienie polskiego rolnictwa.

Polityka państwa w dziedzinie rolnictwa ukierunkowana jest na uzyskanie oczekiwanych rezultatów ekonomicznych. Realizacja celów gospodarczych w rolnictwie odbywa się poprzez stosowanie instrumentów rynkowych i pozarynkowych, które stanowią część obecnej WPR. Podstawową rolę w interwencjonizmie państwa na rynkach rolnych pełnią ceny instytucjonalne (minimalne), a także bezpośrednie wspieranie dochodów rolniczych w postaci kredytów subsydiowanych i płatności kompensacyjnych⁷⁰. W 2019 roku, na wniosek MRWiR, Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi. Efektem interwencji resortu jest zakaz sprzedaży produktów rolniczych poniżej ceny referencyjnej, ogłaszanej corocznie przez MRiRW⁷¹.

Jednym z celów szczegółowych polityki państwa w zakresie rolnictwa jest osiąganie dochodów rolniczych porównywalnych z dochodami w innych sektorach gospodarki⁷². Instrumenty wykorzystywane w tym celu przez państwo to m.in. dopłaty pochodzące z budżetu unijnego oraz krajowego realizowane przez ARiMR. Pomimo środków przekazywanych na realizację tego celu w Polsce wciąż nie osiągnięto porównywalnego poziomu życia w mieście i na terenach wiejskich, co bezpośrednio wpływa na zjawisko wyludniania się wsi⁷³.

Odpowiedzią na problemy polskiego rolnictwa może być inicjatywa zaproponowana przez MRiRW. Resort opracował plany zrzeszenia właścicieli zarejestrowanych gospodarstw w Polskiej Radzie Rolnej (PRR), której celem byłoby wypracowanie wspólnych i kompromisowych stanowisk niezbędnych przy tworzeniu ustaw i rozporządzeń, a także formułowanie kierunków rozwoju poszczególnych sektorów rolnych⁷⁴. Idea PRR zbiega się z kompetencjami innych organizacji rolniczych, które nie wykazują pełnej aktywności w obszarze opiniowania projektów ustaw. Jedną z nich jest Copa-Cogeca, która w latach 2014-2018 zaopiniowała jedynie dwa projekty (w tym jeden bez uwag) na 43 przekazane do konsultacji. Kolejną organizacją jest Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Rolników Indywidualnych "Solidarność", która w latach 2014-2018 przekazała swoje uwagi jedynie do ośmiu ustaw. Najbardziej aktywną

⁶⁸ <http://cdr112.e-kei.pl/produkty/64-nowe-przepisy-2019-dotycz%C4%85ce-sprzeda%C5%BCy-%C5%BCywno%C5%9Bci-przez-rolnik%C3%B3w.html> (dostęp 2020 04 24)

⁶⁹ Karwat-Woźniak, B., Chmieliński, P., Sikorska, A. (2006). *Gospodarstwa wysokotowarowe w strukturze społeczno-ekonomicznej rolnictwa chłopskiego rok po akcesji do Unii Europejskiej*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej-Państwowy Instytut Badawczy.

⁷⁰ Góral, J. (2016). *Instrumenty wspierania gospodarstw rolniczych w Polsce*, „Marketing i Zarządzanie”, 43(2), s. 57-69.

⁷¹ <https://wspolczesna.pl/firmy-juz-nie-kupia-owocow-za-bezcen-cene-minimalna-bedzie-oglaszal-raz-w-roku-minister-rolnictwa/ar/c8-14302655> (dostęp 30.04.2020).

Projekt wpłynął do Sejmu w lipcu 2019 r. Po dwóch dniach projekt został skierowany do I czytania w Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Prace w Komisji nie zostały dotychczas zakończone.

⁷² Żmija, D. (2011). *Dylematy dotyczące aktywnej roli państwa w obszarze rolnictwa*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 863, ss.53-68.

⁷³ <https://www.farmer.pl/fakty/unia-europejska/jak-wpr-wplywa-na-zmiany-w-polskim-rolnictwie-raport-specjalny,77342.html> (dostęp 30.04.2020)

⁷⁴ <https://www.farmer.pl/prawo/przepisy-i-regulacje/aktywnosc-organizacji-rolnikow-bliska-zero,82305.html> (dostęp 30.04.2020))

jednostką opiniodawczą jest Krajowa Rada Izb Rolniczych (148 uwag do projektów ustaw z 533 przekazanych do konsultacji), która korzysta ze wsparcia finansowego w postaci 2% odpisu od podatku rolnego. KRIR co roku otrzymuje około 33 mln zł⁷⁵.

W działalności polskiego rolnictwa wciąż pozostają obszary, które wymagają aktywności ze strony państwa. Mali producenci rolni nie są w stanie wystarczająco szybko reagować na zmiany zachodzące w ich otoczeniu ze względu na niewielką skalę produkcji oraz brak dostępu do wyposażenia technicznego i technologicznego. Dużym problemem jest dla rolników deficyt umiejętności biznesowych, negocjacyjnych i marketingowych istotnych w efektywnym rozwoju biznesu. Odpowiedzią na deficyt umiejętności ekonomicznych powinny być szkolenia i doradztwo biznesowe związane z zakładaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej organizowane przez wyspecjalizowane ośrodki otoczenia rolnictwa.

Wspólna Polityka Rolna oraz działania podejmowane w jej zakresie w Polsce są zauważalne głównie dzięki dopłatom bezpośrednim realizowanym w ramach PROW na lata 2014-2020. Niestety, obecna konstrukcja WPR sprawia, że duże gospodarstwa są mocniej wspierane, niż lokalni rolnicy. Wsparcie udzielane w ramach pierwszego filaru WPR w 74% trafia do 20% największych gospodarstw rolnych, co spowodowane jest przez system przyznawania funduszy oparty na liczbie posiadanych hektarów⁷⁶. System ten nie przewiduje również górnego limitu dofinansowania gospodarstwa, który ograniczyłby pomoc dużym zakładom produkcji rolnej i zabezpieczył środki na pomoc lokalnym rolnikom⁷⁷. Przemysłowe zakłady gospodarki rolnej nastawione są na jak największą wydajność produkcji bez względu na jej wpływ na środowisko naturalne⁷⁸. Zdecydowana większość środków wsparcia finansowego przeznaczana na duże gospodarstwa przyczynia się do kontynuowania szkodliwej działalności zakładów rolnictwa przemysłowego (ZRP) i zmniejsza szansę małych i ekologicznych gospodarstw rolnych na rozwój w obrębie pojedynczej wsi, gminy, powiatu czy województwa. Duże gospodarstwa funkcjonują głównie w oparciu o efekty skali, dlatego rolnicy z niewielkim areałem upraw mają małe szanse na uczciwą konkurencję⁷⁹.

Działalność UE w zakresie ochrony małych gospodarstw rolnych nie jest wystarczająca. Potwierdzeniem jest fuzja koncernów: Bayeru oraz Monsanto dowodząca, że UE nie posiada wystarczająco skutecznych narzędzi zapobiegania niezdrowej koncentracji rynku, przez co sukcesywnie zmniejsza się przestrzeń do działania dla rolników zaangażowanych w krótkie łańcuchy dostaw⁸⁰. Jednym z pierwotnych celów WPR jest stabilizacja dochodów rolników. Jednocześnie w dokumencie tym nie poświęcono wystarczającej uwagi ochronie miejsc pracy i zapewnianiu pracownikom odpowiednich warunków do pracy. Miejsca pracy w rolnictwie odznaczają się niską stabilnością z uwagi na umowy krótkoterminowe, pracę imigrantów, a także szeroko upowszechnioną w tym sektorze gospodarki pracę nielegalną. Jej skala obejmuje blisko 25% działalności rolniczej Europy⁸¹.

Największym wyzwaniem obecnego PROW 2014-2020 jest zagwarantowanie równych szans na rozwój gospodarstwom małym, do których zalicza się blisko 760 tys. rolników. Dotychczasowa polityka WPR była również nieskuteczna w tworzeniu pozarolniczych miejsc pracy na obszarach

⁷⁵ *Aktywność organizacji rolników bliska zeru*, farmer.pl/prawo/przepisy-i-regulacje/aktywnosc-organizacji-rolnikow-bliska-zero,82305.html (dostęp 30.04.2020)

⁷⁶ Fundacja im. Heinricha Bölla w Polsce i Instytut na rzecz Ekorozwoju. *Atlas rolny 2019 - dokąd zmierza europejska Wspólna Polityka Rolna*. Warszawa, 2019 r.

⁷⁷ <https://www.farmer.pl/fakty/unia-europejska/jak-wpr-wplywa-na-zmiany-w-polskim-rolnictwie-raport-specjalny,77342.html> (dostęp 27.04.2020)

⁷⁸ <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/rolnictwo-w-slepym-zaulku/> (dostęp 24.04.2020)

⁷⁹ *Atlas rolny 2019 - dokąd zmierza europejska Wspólna Polityka Rolna*, Fundacja im. Heinricha Bölla w Polsce i Instytut na rzecz Ekorozwoju Warszawa 2019

⁸⁰ <https://www.euractiv.pl/section/rolnictwowpr/opinion/europa-musi-postawic-na-krotkie-lancuchy-dostaw/> (dostęp 24.04.2020)

⁸¹ *Atlas rolny 2019 - dokąd zmierza europejska Wspólna Polityka Rolna*, Fundacja im. Heinricha Bölla w Polsce i Instytut na rzecz Ekorozwoju Warszawa 2019

wiejskich, co wiązało się także ze skomplikowanym prawem krajowym, niskim poziomem infrastruktury i mniejszym dostępem do kapitału⁸². Kolejne wyzwanie dotyczy wsparcia edukacji osób zamieszkałych na terenach wiejskich w obszarze technologii cyfrowych, które mogą wesprzeć rolników w rozwoju działań marketingowych i sprzedaży produktów rolnych na większą skalę. Odniesienie się do zidentyfikowanych problemów powinno stanowić priorytet dla przyszłych form wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE.

2.6. Monitorowanie rynku rolnego

WPR nakłada na państwo obowiązek monitorowania rynku rolnego i podejmowania działań mających na celu jego stabilizację. Wspólna Polityka Rolna opracowana na lata 2014-2020 zakłada przekazanie Polsce łącznej sumy 32 mld euro, co stanowi kwotę większą o 12% w porównaniu do środków otrzymanych w latach 2007-2013⁸³. Funkcjonująca obecnie WPR skupia się na działaniach stabilizujących rynki rolne, obejmujących m.in. płatności bezpośrednie za praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska oraz płatności dla małych gospodarstw i młodych rolników. Do działań stabilizujących należy także nałożony przez WPR obowiązek dywersyfikacji upraw przez rolników umożliwiającej nie tylko stabilizowanie rynku rolnego z uwagi na zjawiska pogodowe, ale także zabezpieczenie opłacalności produkcji rolnej oraz ograniczenia ryzyka jej nieprzewidywalności⁸⁴.

Rozporządzenie UE nr 1306/2013 zawiera szczegółowy opis wspólnego systemu monitorowania i ewaluacji środków wydatkowanych w ramach WPR obejmujący elementy takie jak regularna sprawozdawczość państw członkowskich, a także wsparcie dla wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za monitorowanie i ewaluację⁸⁵. Monitorowanie i ewaluacja polegają na dokonywaniu przeglądu informacji oraz systematycznym kontrolowaniu wpływów budżetowych i finansowanych działań, w wyniku których możliwe jest otrzymanie danych dotyczących wdrażania instrumentów i środków WPR. Połączone oddziaływanie instrumentów WPR jest mierzone na podstawie informacji uzyskanych od państw UE. Obecnie KE monitoruje sytuację rynków rolnych oraz rozwój obszarów wiejskich za pośrednictwem instrumentów, takich jak:

- wspólny system monitorowania i ewaluacji na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (CMES – *Common Monitoring and Evaluation System*),
- baza danych związanych z płatnościami z funduszy rolnych UE (CATS – *Clearance Audit Trail System*),
- sprawozdania państw członkowskich⁸⁶.

Rentowna produkcja żywności, zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi i działaniami na rzecz klimatu, a także zrównoważony rozwój terytorialny to trzy cele ogólne WPR, w odniesieniu do których ocenia się skuteczność jej środków.

Instrumenty w ramach filaru I, którymi są płatności bezpośrednie zapewniają wsparcie i stabilizację dochodów rolników oraz przyczyniają się do realizacji celów szczegółowych WPR, tj. utrzymania stabilności rynkowej, spełniania oczekiwań konsumentów i utrzymania zróżnicowanego rolnictwa w UE. Filar II, który opiera się głównie na transferze wiedzy, działaniach informacyjnych oraz tworzeniu grup producentów rolnych również ma na celu zwiększenie konkurencyjności rolnictwa i wprowadzenie zrównoważonego rozwoju na terenach

⁸² <https://www.farmer.pl/fakty/unia-europejska/jak-wpr-wplywa-na-zmiany-w-polskim-rolnictwie-raport-specjalny,77342.html> (dostęp 27.04.2020)

⁸³ <http://www.wodr.poznan.pl/component/k2/item/3361-wsp%C3%B3lna-polityka-rolna-wpr-na-lata-2014-%E2%80%93-2020?tmpl=component&print=1> (dostęp 30.04.2020)

⁸⁴ <https://agronews.com.pl/artukul/jak-skorzystac-na-dywersyfikacji-upraw/> (dostęp 4.05.2020)

⁸⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1306&from=SK> (dostęp 7.05.2020)

⁸⁶ *Ramy monitorowania i ewaluacji wspólnej polityki rolnej na lata 2014-2020*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2015

wiejskich⁸⁷. Z kolei wskaźniki są narzędziami służącymi do monitorowania poziomu realizacji celów głównych, celów szczegółowych i poziomu wykorzystania instrumentów polityki WPR. Rozporządzenie UE nr 1305/2013 ustanawia wskaźniki wykorzystywane do ewaluacji WPR, które występują na trzech poziomach:

- wskaźniki produktu - służą do określenia bezpośredniego wyniku w postaci "produktu" osiągniętego za pomocą danego środka finansowego (np. 50 inwestycji z zakresu oszczędności energii sfinansowanych w ramach WPR);
- wskaźniki wyników - służą do określenia bezpośredniego skutku danego środka lub programu (np. 500 miejsc pracy utworzonych w wyniku realizacji środka dotyczącego inwestycji);
- wskaźniki oddziaływania - wykraczają poza natychmiastowy skutek i dotyczą perspektywy długoterminowej (np. stopy bezrobocia na terenach wiejskich)⁸⁸.

Wiarygodność wskaźników zapewniona jest poprzez korzystanie ze sprawdzonych źródeł informacji oraz baz danych krajów członkowskich, a także oficjalnych statystyk Eurostatu, danych zgromadzonych przez Europejską Agencję Środowiska i Bank Światowy. Na podstawie wartości wskaźników, Komisja Europejska oraz państwa członkowskie dokonują ewaluacji WPR a ponadto mogą wprowadzać zmiany do jej struktury. W ramach oceny wpływu PROW na lata 2014-2020 na rolnictwo stosuje się 16 wskaźników oddziaływania WPR:

- I.01 Dochód przedsiębiorcy rolnego,
- I.02 Dochód czynników produkcji rolniczej,
- I.03 Łączna produktywność czynników produkcji w rolnictwie,
- I.04 Zmienność cen towarów w UE,
- I.05 Kształtowanie się cen konsumpcyjnych produktów żywnościowych,
- I.06 Bilans handlowy rolnictwa,
- I.07 Emisje z rolnictwa,
- I.08 Wskaźnik liczebności ptaków krajobrazu rolniczego,
- I.09 Działalność rolnicza o wysokiej wartości przyrodniczej,
- I.10 Pobór wody na potrzeby rolnictwa,
- I.11 Jakość wody,
- I.12 Zawartość materii organicznej w glebie na terenie gruntów ornych,
- I.13 Erozja gleby powodowana przez wodę,
- I.14 Wskaźnik zatrudnienia na obszarach wiejskich,
- I.15 Poziom ubóstwa na obszarach wiejskich,
- I.16 PKB na mieszkańca obszarów wiejskich⁸⁹.

Państwa członkowskie opracowują krajowe sprawozdania poświęcone realizacji polityki WPR według harmonogramu ustalonego przez Komisję Europejską. W przypadku filara I, pierwsze sprawozdanie kraju członkowskiego powinno zostać przedłożone KE do 31 grudnia 2018 r., a drugie sprawozdanie do 31 grudnia 2021 r., natomiast filar II obejmuje łącznie osiem etapów składania sprawozdań rozłożonych pomiędzy okresem od 30 czerwca 2016 roku do 30 czerwca 2022 roku. W sprawozdaniach państwa członkowskie informują Komisję Europejską m.in. o zrealizowanych płatnościach bezpośrednich i środkach rynkowych. Wnioski sformułowane na podstawie ewaluacji bezpośrednio przyczyniają się do kształtowania przyszłej polityki rolnej.

Komisja Europejska, wraz z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym promują wykorzystanie najnowszych technologii satelitarnych w systemie monitorowania upraw rolnych dofinansowanych przez WPR. KE wprowadziła również zmiany w ramach prawnych dotyczących wykorzystywania danych z satelitów Sentinel na potrzeby monitorowania płatności bezpośrednich w ramach pomocy obszarowej, natomiast nie wszystkie kraje członkowskie UE

⁸⁷ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/110/drugi-filar-wpr-polityka-rozwoju-obszarow-wiejskich> (dostęp 7.05.2020)

⁸⁸ *Ramy monitorowania i ewaluacji wspólnej polityki rolnej na lata 2014-2020*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2015

⁸⁹ <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-ue-l-2014-230-1,68446740.html> (dostęp 7.05.2020)

skorzystały z innowacji Sen4CAP. Technologia Sen4CAP umożliwia agencjom państw członkowskich monitorowanie upraw i szybsze reagowanie na nieprawidłowe działania związane z zarządzaniem gruntami rolnymi⁹⁰. Obecnie z nowoczesnego systemu monitorowania rolnictwa korzysta kilkanaście agencji usytuowanych w państwach UE, jednak żadna z nich nie jest agencją z Polski pomimo tego, iż w naszym kraju działa już firma oferująca tego typu oprogramowanie⁹¹. Przedsiębiorstwo CloudFerro udostępnia swoim klientom platformę zarządzającą systemem Sen4CAP. Jej zastosowanie umożliwiłoby nie tylko poprawę efektywności monitorowania upraw, lecz co ważniejsze pozwoliłoby na optymalizację produkcji rolnej w Polsce⁹². Tymczasem w 2019 roku KOWR podjął działania skierowane na wdrożenie systemu obserwacji satelitarnej w Polsce, jednak technologia ta znalazła swoje zastosowanie wyłącznie do monitorowania stanu zniszczenia upraw spowodowanego przez niekorzystne warunki atmosferyczne⁹³.

2.7. Grupy producentów rolnych

Tworzenie grup i organizacji producentów sektora rolnego ma szczególne znaczenie w Polsce, która charakteryzuje się rozdrobnioną strukturą agrarną. Zrzeszanie się gospodarstw w organizacjach rolniczych wpływa przede wszystkim na stabilizację zbytu produktów oraz zwiększa opłacalność produkcji. Wszelkie zagadnienia dotyczące grup producentów rolnych regulowane są przez ustawę z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 1026).

Wsparcie realizowane przez MRiRW w ramach instrumentu tworzącego grupy i organizacje producentów dotyczy udzielenia pomocy finansowej nowym grupom producentów rolnych na okres pierwszych 5 lat od momentu złożenia i zaakceptowania wniosku grupy o wsparcie. Organizacja producentów może wystąpić o udzielenie pomocy finansowej tylko raz. Wsparcie pochodzące ze środków unijnych stanowi procentowy ryczałt od wartości przychodów netto grupy producentów rolnych ze sprzedaży produktów wytworzonych w gospodarstwach jej członków. Wsparcie wynosi 10% przychodu netto grupy dla pierwszego roku, 8% dla drugiego roku, 6% dla trzeciego roku, 5% dla czwartego roku i 4% dla piątego roku finansowania. Maksymalna wartość wsparcia wynosi 100 tys. euro dla każdego roku, a pomoc może zostać udzielona tylko tym grupom producentów, które spełniają następujące warunki:

- organizacja została uznana na poziomie kraju na podstawie planu biznesowego;
- organizacja łączy producentów jednego produktu bądź grupy produktów, którzy nie należą do innej organizacji utworzonej ze względu na ten sam typ produktu lub grupę produktów, której przyznano pomoc na rozpoczęcie działalności ze środków UE po 1 maja 2004 roku;
- organizacja przedłoży plan biznesowy i zadeklaruje jego realizację w celu osiągnięcia jego założeń podczas 5-letniego okresu finansowania⁹⁴.

Główne korzyści wynikające ze zrzeszenia się producentów w organizacjach to realizacja wspólnego zakupu (hurtowego) środków do produkcji, dysponowanie większą i jednolitą partią towaru o wysokiej jakości, silniejsze partnerstwo powodujące wzmocnienie pozycji

⁹⁰ <https://www.bezpluga.pl/wiadomosci/sen4cap-monitorowanie-upraw-z-satelite,93404.html> (dostęp 8.05.2020)

⁹¹ Powalka M., *Sen4CAP – monitorowanie upraw z satelity*

<https://www.bezpluga.pl/wiadomosci/sen4cap-monitorowanie-upraw-z-satelite,93404.html>

https://www.sadyogrody.pl/logistyka_i_opakowania/107/eto_satelite_moga_monitorowac_rolnictwo_ale_trzeba_z_nic_h_korzystac,20791.html (dostęp 7.05.2020)

⁹² <https://www.space24.pl/sentinel-wpatrzony-w-uprawy-nowa-usluga-w-polskiej-bazie-zobrazowan> (dostęp 8.05.2020)

⁹³ <https://www.space24.pl/krajowy-osrodek-wsparcia-rolnictwa-wdrozy-pilotazowy-program-wykorzystania-danych-satelitarnych> (dostęp 8.05.2020)

⁹⁴ <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/tworzenie-grup-i-organizacji-producentow> (dostęp 5.05.2020)

w kontaktach z dużymi organizacjami handlowymi, a także realizowanie wspólnych inwestycji w maszyny niezbędne do produkcji.

W planie finansowym PROW 2014-2020 przewidziano kwotę ponad 215 mln euro na wsparcie grup producentów rolnych⁹⁵. Priorytet nr 3 PROW 2014-2020 – „Wspieranie organizacji łańcucha żywnościowego, w tym przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, dobrostanu zwierząt oraz zarządzania ryzykiem w rolnictwie” (P3) obejmuje m.in. działanie „M09: Tworzenie grup producentów i organizacji producentów” realizowane w ramach celu szczegółowego „3A: Poprawa konkurencyjności producentów rolnych poprzez lepsze ich zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym poprzez systemy jakości, dodawanie wartości do produktów rolnych, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw, grupy producentów oraz organizacje międzybranżowe”. W okresie od 1 stycznia 2014 roku do 31 grudnia 2015 roku limit środków przekazany na cel szczegółowy 3A wynosił 1 241 728 987 euro. Pomimo tak znaczącej kwoty, w latach 2014-2015 żadne gospodarstwo rolne nie skorzystało z wsparcia w ramach systemów jakości, rynków lokalnych i krótkich cykli dostaw oraz grup i organizacji producentów.

W latach 2014-2015 nie zakończono realizacji żadnej operacji w ramach działania M09⁹⁶. W 2016 r. przeprowadzono pierwszy nabór wniosków o przyznanie pomocy w ramach działania M09, co zaowocowało zebraniem 145 wniosków. Do końca okresu sprawozdawczego nie wydano jednak żadnej decyzji dotyczącej nowo zarejestrowanych wniosków⁹⁷. Do końca 2016 roku zrealizowano płatności dla 674 grup producentów o łącznej liczbie 8 557 członków na kwotę 117 650 623 zł⁹⁸. Kolejny nabór wniosków o przyznanie wsparcia finansowego grupom producentów rolnych został przeprowadzony w 2017 roku w ramach którego zarejestrowano 197 wniosków, a 130 z nich zostało włączonych do wsparcia. Łączna kwota przyznanego wsparcia wynosiła 165 602 337 zł. Średnia grupa producentów, której przyznano wsparcie finansowe liczyła 8 członków⁹⁹. W naborach zorganizowanych w 2018 roku zarejestrowano 299 wniosków o dofinansowanie grup producentów lub organizacji producentów. Wydano 183 decyzje przyznające wsparcie grupom producentów o łącznej kwocie 239,3 mln zł, natomiast do 31 grudnia 2018 roku zrealizowano płatności końcowe związane z dofinansowaniem 114 operacji na kwotę 39,7 mln zł¹⁰⁰.

Polskie doświadczenia związane z tworzeniem grup producentów rolnych wskazują na problem z utrzymaniem się tego typu organizacji po zakończeniu dofinansowania ze strony UE. Najczęstszym powodem rozwiązania się grupy producentów jest ich odrębna wizja na temat kierunku i dynamiki rozwoju organizacji. Mentalność polskich rolników sprawia, że są oni bardziej skłonni do pracy indywidualnej, w której nie tracą pełnej swobody w podejmowaniu decyzji związanych z prowadzeniem własnego gospodarstwa. Niestety, duża część rolników nie zwraca uwagi na korzyści płynące ze współpracy z innymi gospodarstwami¹⁰¹.

Jedynie dwa projekty zrealizowane w ramach dwuletniego Planu Operacyjnego KSOW w latach 2017-2018 były związane z tematyką organizacji grup producentów rolnych (Priorytet 3 PROW 2014-2020, działanie M09). Pierwszy z nich został zrealizowany pomiędzy wrześniem, a ażdziernikiem 2017 roku pod nazwą „Z pola do garnka – współpraca rolników ekologicznych

⁹⁵ <https://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/prow-2014-2020/dzialanie-9-tworzenie-grup-producentow-i-organizacji-producentow-dzialanie-9-prow-2014-2020.html> (dostęp 5.05.2020)

⁹⁶ *Roczne sprawozdanie z wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa, 2016

⁹⁷ W roku 2016 MRiRW podjęło się realizacji zobowiązań z poprzedniego okresu programowania PROW 2007-2013, w którym grupy producentów otrzymały decyzje o przyznaniu dofinansowania.

⁹⁸ *Roczne sprawozdanie z wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa, 2017

⁹⁹ *Roczne sprawozdanie z wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa, 2018

¹⁰⁰ *Roczne sprawozdanie z wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa, 2019

¹⁰¹ <https://www.farmer.pl/biznes/przedsiębiorczosc/czy-wspolpraca-w-grupie-producentckiej-sie-oplaci,68896.html> (dostęp 8.05.2020)

w skracaniu łańcucha dostaw” przez Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie. Plan projektu obejmował cztery trzydniowe spotkania w formie wyjazdów studyjnych lub warsztatów, w których udział wzięło 191 osób z 13 polskich województw. Całkowita kwota przekazana przez KSOW na realizację tego projektu wynosiła 217 719,45 zł¹⁰².

Kolejny projekt zrealizowany w ramach Planu Operacyjnego KSOW w 2018 roku, który dotyczył tworzenia grup i organizacji producentów nosił nazwę “Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich przez żywność wysokiej jakości z naciskiem na produkt lokalny” i został przygotowany przez gminę Ciężkowice w partnerstwie ze Stowarzyszeniem GRUPA ODROLNIKA, Lokalną Grupą Działania Dunajec – Biała i Tarnowską Organizacją Turystyczną. Konferencja, warsztaty i impreza plenerowa zorganizowane w ramach projektu miały miejsce w dniach 21-22 lipca 2018 roku. Spośród trzech wydarzeń projektowych jedynie konferencja pt. “Sieciowanie Sprzedaży Produktów Regionalnych” dotyczyła integracji indywidualnych rolników w grupach producentów oraz wymiany doświadczeń pomiędzy istniejącymi organizacjami producenckimi. Całkowita kwota dofinansowania w ramach dwuletniego Programu Operacyjnego KSOW wyniosła 313 019,88 zł¹⁰³.

¹⁰² <http://ksow.gov.pl/projekty-partnerow-jc-ksow/z-pola-do-garnka-wspolpraca-rolnikow-ekologicznych-w-skracaniu-lancucha-dostaw.html> (dostęp 6.05. 2020)

¹⁰³ <http://ksow.gov.pl/projekty-partnerow-2018-r/zrownowazony-rozwoj-obszarow-wiejskich-przez-zywnosc-wysokiej-jakosci-z-naciskiem-na-produkt-lokalny.html> (dostęp 6.05.2020)

3. Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa w Polsce

Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich są – obok wydatków na ubezpieczenia społeczne, ochronę zdrowia, edukację, transport i obronę narodową – jednym z zadań publicznych angażujących największe środki. Narzędzia publicznego wsparcia rolnictwa, obszarów wiejskich oraz rolników z pieniędzy publicznych można przy tym podzielić na dwie podstawowe kategorie:

- **wsparcie bezpośrednie** – wsparcie, które wiąże się z bezpośrednim przekazywaniem środków finansowych do rolników oraz agencji i organizacji wspomagających rolnictwo, takich jak Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa lub Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa; źródłem środków stanowiących wsparcie bezpośrednie są zarówno krajowe dochody publiczne, jak i dochody pochodzące z budżetu Unii Europejskiej stanowiące istotną część wsparcia rolnictwa,
- **wsparcie pośrednie** – udzielone branży rolniczej preferencje – w stosunku do innych grup obywateli i przedsiębiorstw – takie jak stosowanie obniżonych stawek podatków i składek opłacanych na rzecz sektora finansów publicznych.

Problemem do rozstrzygnięcia jest zakres wydatków, które uznamy za wsparcie rolnictwa. Istnieje bowiem duża grupa zadań, które niewątpliwie stanowią wsparcie rolnictwa, lecz są ponoszone w celach szerszych, obejmujących również inne obszary działalności państwa. Na potrzeby tego opracowania przyjęliśmy, że za wsparcie rolnictwa uważać będziemy:

- wszystkie wydatki krajowego segmentu budżetu państwa klasyfikowane jako wydatki w dziale 010 – Rolnictwo,
- wszystkie wydatki finansowane środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej i przeznaczone na finansowanie przedsięwzięć Wspólnej Polityki Rolnej UE,
- wydatki na dotacje do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- wydatki na finansowanie funkcjonowania szkół rolniczych podlegających ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa,
- wydatki budżetowe ponoszone w ramach Programu Operacyjnego „Pomoc Żywnościowa”, wspieranego środkami Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym,
- wydatki na funkcjonowanie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W takim ujęciu pominęliśmy – przy wyliczaniu zbiorczych kwot wsparcia – np. wydatki na funkcjonowanie uczelni kształcących na kierunkach rolniczych, zwiększone kwoty subwencji przeznaczone na finansowanie szkół w małych miejscowościach (niemal w całości należne gminom prowadzącym szkoły na obszarach wiejskich), a także wydatki na rolnictwo finansowane ze środków budżetowych UE ujętych w programach operacyjnych przypisanych do polityki spójności – w tym w szczególności wydatków Programu Operacyjnego „Inteligentny Rozwój”, niektórych regionalnych programów operacyjnych, czy Programu Operacyjnego „Polska Cyfrowa”. Pominęliśmy również koszty badań podstawowych i przedsięwzięć badawczo-rozwojowych finansowanych ze środków budżetowych na naukę, w tym – ze środków zarządzanych przez Narodowe Centrum Nauki i Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, ograniczając się jedynie do prezentacji przykładowych zadań finansowanych z tych źródeł.

3.1. Wsparcie bezpośrednie – mechanizmy krajowe

Rozmiary bezpośredniego wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich zamykały się w ostatnich latach kwotami w granicach od ok. 43 mld zł do ponad 50 mld zł, przy dość znacznych

wahaniach pomiędzy latami. Na tą kwotę składają się przede wszystkim wydatki budżetu państwa i omawiane w dalszej części rozdziału wydatki budżetu środków europejskich. Uzupełnieniem tych dwóch pozycji były wydatki ponoszone ze środków własnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Z zamieszczonej poniżej tabeli widzimy, że główną przyczyną zmian poziomu wsparcia bezpośredniego są mocno zróżnicowane pomiędzy kolejnymi latami wydatki budżetu środków europejskich. Bardziej stabilne są natomiast wydatki budżetu państwa.

Tabela 40. Publiczne wydatki na wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w latach 2010-2018

Wyszczególnienie	2010	2013	2016	2017	2018
Ogółem	43.717,4	50.599,2	50.410,6	43.658,7	48.340,6
Budżet państwa	27.084,2	27.187,9	24.918,0	25.159,0	26.891,7
w tym: wydatki na współfinansowanie zadań wspieranych środkami budżetowymi UE	6.249,9	5.313,1	2.254,5	1.733,8	2.659,8
Budżet środków europejskich	14.305,4	22.391,4	24.704,4	17.254,9	19.714,9
Jednostki samorządu terytorialnego ¹	2.327,9	1.020,0	788,1	1244,8	1734,0

¹ Bez wydatków finansowanych dotacjami z budżetu państwa

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów ze sprawozdań zbiorczych Rb-28, Rb27s i Rb-28s

Analizując zamieszczone powyżej dane należy pamiętać, że tylko niewielka część zadań publicznych z zakresu rolnictwa wykonywana jest przez jednostki organizacyjne finansowane bezpośrednio z budżetu państwa, a większość wydatków budżetu państwa przekazywana jest – głównie w formie dotacji – innym podmiotom wykonującym zadania publiczne, w tym Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz jednostkom samorządu terytorialnego.

3.1.1. Budżet państwa

Opiszemy teraz wydatki ponoszone ze środków krajowych. Podkreślić przy tym należy jeszcze raz wstępny charakter tego opracowania, a także istotne wady obowiązującego systemu ewidencji i sprawozdawczości budżetowej, utrudniające identyfikację faktycznego przeznaczenia znacznych kwot klasyfikowanych jako wydatki na rolnictwo. Jako spektakularny przykład tych wad wskazać można fakt, iż w wynoszących w 2018 r. prawie 2,3 mld zł wydatków na rolnictwo w budżetach wojewodów ok. 956,2 mln zł, czyli 41,7% wszystkich wydatków na rolnictwo wykazano w rozdziale 01095 – „Pozostałe wydatki”, a z materiałów objaśniających do sprawozdań z wykonania budżetu państwa nie można odczytać faktycznego przeznaczenia tych środków – aby ustalić, że pozycja ta obejmuje głównie wydatki na dopłaty do oleju napędowego używanego w rolnictwie trzeba sięgnąć do materiałów z kontroli NIK¹⁰⁴.

Wydatki budżetu państwa związane z rolnictwem oraz rozwojem obszarów wiejskich, możemy podzielić na kilka podstawowych kategorii:

- dotacje budżetowe do systemu ubezpieczeń społecznych,
- bezpośrednie wydatki na zadania budżetowe w rolnictwie,
- wydatki na funkcjonowanie urzędów i instytucji wspierających rolnictwo,
- wydatki na prowadzenie szkół rolniczych.

Wymienione powyżej wydatki stanowiły w 2018 r. ok. 99,8% wszystkich wydatków budżetu państwa służących wsparciu rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, z czego ok. $\frac{2}{3}$ stanowiły dotacje dla Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

¹⁰⁴ Wiele informacji o wykonaniu budżetu państwa pomijanych w rządowych sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa znaleźć można w publikowanych przez z Najwyższą Izbę Kontroli wystąpieniach pokontrolnych z kontroli budżetowych w resortach i w zbiorczej analizie wykonania budżetu państwa. Dokumenty te dostępne są na stronie internetowej NIK (nik.gov.pl)

Tabela 41. Wydatki budżetu państwa na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich w latach 2010-2018

Działy i części klasyfikacji budżetowej	2010	2013	2015	2016	2017	2018
	mln zł					
RAZEM	27.097,3	27.199,4	26.176,1	24.932,1	25.218,5	26.810,6
010 – Rolnictwo	10.279,2	10.013,9	7.856,5	6.922,5	7.453,7	8.963,2
32 Rolnictwo	441,2	567,6	548,8	593,2	788,8	848,6
33 Rozwój wsi	7.483,5	6.681,9	4.682,7	3.605,3	3.713,0	5.710,4
34 Rozwój regionalny	–	–	–	–	–	6,3
35 Rynki rolne	32,6	21,9	22,8	24,7	24,8	32,2
44 Zabezpieczenie społeczne	–	–	–	–	14,8	64,4
62 Rybołówstwo	–	–	–	5,5	5,8	5,8
85 Budżety wojewodów	2.321,8	2.742,6	2.602,2	2.693,8	2.906,4	2.295,5
500 Handel	869,5	391,8	445,7	559,8	266,3	0,0
35 Rynki rolne	869,5	391,8	408,1	524,8	226,2	0,0
44 Zabezpieczenie społeczne	–	–	37,6	35,0	40,1	–
753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	15.648,8	16.445,9	17.528,6	16.813,2	17.079,1	17.454,4
72 Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	15.648,8	16.445,9	17.528,6	16.813,2	17.079,1	17.454,4
750 Administracja	111,0	133,6	134,1	127,4	146,0	123,7
32 Rolnictwo	90,8	113,0	113,6	105,8	123,5	101,6
33 Rozwój wsi	13,1	13,5	13,4	14,1	14,8	14,5
35 Rynki rolne	7,1	7,1	7,1	7,5	7,7	7,5
801 Oświata i wychowanie	140,1	166,5	163,8	182,3	222,7	216,5
32 Rolnictwo	140,1	166,5	163,8	182,3	222,7	216,5
854 Edukacyjna opieka wychowawcza	20,5	23,1	25,6	27,6	30,8	34,5
32 Rolnictwo	20,5	23,1	25,6	27,6	30,8	34,5
921 Kultura	5,9	5,7	5,6	6,4	6,5	6,2
32 Rolnictwo ¹	5,9	5,7	5,6	6,4	6,5	6,2
Inne działy²	22,2	18,9	16,0	293,1	13,3	12,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

¹ Finansowanie Centralnej Biblioteki Rolniczej im. Michała Oczapowskiego, działającej obecnie w ramach Narodowego Instytutu Kultury i Dziedzictwa Wsi

² Ujęto tu małe kwotowo wydatki w innych działach, w tym wydatki obronne i wydatki w dziale „Ochrona zdrowia”.

Jak widać z powyższej tabeli, największą część wydatków budżetu państwa na zadania związane z wsią i rolnictwem pochłania wsparcie systemu ubezpieczeń społecznych rolników. Należy też podkreślić, iż w wydatkach „krajowego” budżetu państwa na rolnictwo ponad połowę stanowią wydatki na współfinansowanie zadań realizowanych z finansowym udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Pokazuje to znaczenie, jakie dla polskiego rolnictwa mają środki unijne przeznaczone na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

3.1.2. Wsparcie systemu ubezpieczeń społecznych rolników

System ubezpieczeń społecznych rolników, uruchomiony już w latach siedemdziesiątych XX wieku, działa w sposób całkowicie niezależny od ZUS i jego funduszy i prowadzony na preferencyjnych warunkach dla jego uczestników. W porównaniu do systemu „pracowniczego”, obsługiwanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych¹⁰⁵, system rolniczy charakteryzuje się znacznie niższymi składkami i niższymi świadczeniami należnymi po uzyskaniu uprawnień emerytalnych lub rentowych. W 2019 r. w KRUS ubezpieczonych było ponad 1,2 miliona osób,

¹⁰⁵ Oprócz systemu rolniczego i pracowniczego istnieje również finansowany całkowicie z budżetu państwa system emerytur dla żołnierzy i funkcjonariuszy tzw. służb mundurowych. Z systemu tego korzystają również sędziowie i prokuratorzy pobierający wynagrodzenia dla osób w stanie spoczynku.

z czego ok. 39% stanowili współmałżonkowie i członkowie rodzin ubezpieczonych rolników, również objęci ubezpieczeniami społecznymi rolników.

W ostatnich dziesięciu latach liczba ubezpieczonych w systemie rolniczym zmniejszyła się o ok. 20% procent a dynamika spadku nadal rośnie. Jest to spowodowane zarówno zmniejszaniem się liczby gospodarstw rolnych (pomiędzy rokiem 2010 i 2019 ich liczba zmniejszyła się o prawie 240 tysięcy), jak i stopniowym ograniczaniem dostępu do systemu osób gospodarujących na znikomych obszarach gruntów rolnych i osób deklarowanych jako domownicy pomagający w pracy w gospodarstwie rolnym. Interesujące jest przy tym, że mimo tych zmian przy silnie malejącej liczbie ubezpieczonych rolników i ich współmałżonków bardzo nieznacznie zmniejsza się liczba ubezpieczonych domowników.

Tabela 42. Ubezpieczeni w KRUS, emeryci i renciści rolni w latach 2010-2019

Wyszczególnienie	2010	2013	2015	2016	2017	2019	
	Osoby						2010 = 100
Ubezpieczeni	1.535,5	1.468,2	1 375,5	1.335,2	1 270,5	1.215,1	79,1
Rolnicy	948,2	905,5	839,1	808,0	766,1	721,8	76,1
Współmałżonkowie	429,9	409,2	380,5	366,0	344,4	323,1	75,2
Domownicy	157,4	153,5	154,9	155,7	153,1	151,3	96,1
Płatnicy składek	1.161,6	1.121,7	1.062,3	1.029,0	989,6	924,4	79,6
Emeryci i renciści							
Emeryci	1.096,3	985,5	943,0	934,3	918,4	914,4	83,4
Renciści	278,0	259,9	260,0	260,0	256,7	242,9	87,4

Źródło: *Kwartalna Informacja Statystyczna IV kwartał*, KRUS 2020

W zamieszczonych powyżej danych o liczbie osób ubezpieczonych w KRUS zwraca uwagę fakt, iż liczba rolników objętych ubezpieczeniem społecznym rolników odpowiada zaledwie ok. 50% liczby zarejestrowanych gospodarstw rolnych. Tak mała liczba ubezpieczonych wynika stąd, że obowiązku ubezpieczenia w KRUS podlegają rolnicy gospodarujący na powierzchni przekraczające 1 ha przeliczeniowy. Oznacza to na przykład, że dla gospodarstw umiejscowionych na glebach V i VI klasy obowiązek ubezpieczenia dotyczy tylko rolników gospodarujących na powierzchni ponad 10 ha gruntów klasy V lub na 20 ha gruntów klasy VI.

Podstawę wymiaru składek odprowadzanych do KRUS stanowi wielkość gospodarstwa. Według stanu prawnego obowiązującego w pierwszym kwartale 2020 roku, dla rolników i domowników pracujących w gospodarstwach, których powierzchnia nie przekracza 50 ha, stawka ubezpieczenia społecznego rolników wynosi 97 zł miesięcznie. Od rolników gospodarujących w gospodarstwach o powierzchni większej niż 50 ha stawki są wyższe – aż do 545 zł miesięcznie od powierzchni przekraczającej 300 ha. Stała jest natomiast stawka ubezpieczenia dla współmałżonków i domowników. Liczba rolników opłacających podwyższone składki jest niewielka, gdyż powierzchnię 50 ha przekracza tylko ok. 3% funkcjonujących w Polsce gospodarstw rolnych.

Gospodarka finansowa KRUS prowadzona jest w formie czterech funduszy – trzech państwowych funduszy celowych:

- Funduszu Emerytalno-Rentowego, którego głównym zadaniem jest finansowanie wypłat emerytur i rent rolniczych,
- Funduszu Prewencji i Rehabilitacji,
- Funduszu Administracyjnego, z którego pokrywane są koszty funkcjonowania KRUS jako instytucji,

oraz Funduszu Składowego, z którego – na zasadach samofinansowania – wypłacane są dodatkowe świadczenia dla ubezpieczonych rolników. Fundusz Składowy pokrywa również – dokonując solidarnie z Funduszem Emerytalno-Rentowym wpłat na Fundusz Administracyjny – część kosztów funkcjonowania KRUS.

Tabela 43. Finanse KRUS w latach 2010-2018

Wyszczególnienie	2010	2013	2015	2016	2017	2018
	mln zł					
Fundusz Emerytalno-Rentowy (FER)						
Przychody	16.347,7	17.446,2	20.385,2	19.598,1	19.878,0	20.172,7
Składki	1.356,4	1.530,0	1.461,9	1.429,0	1.390,4	1.370,6
Dotacja z budżetu państwa	14.935,8	15.853,1	17.037,4	16.373,0	16.684,8	17.097,0
Refundacja świadczeń zbiegowych ¹	.	.	1.829,6	1.691,7	1.639,2	1.564,2
Inne	55,6	63,1	5,6	104,4	163,5	140,9
Koszty	16.575,4	17.557,9	19.865,9	19.967,0	20.002,4	20.164,8
w tym:						
Wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych	14.270,6	15.347,6	17.016,6	17.722,7	17.746,6	17.869,8
Odpis na rzecz Funduszu Administracyjnego	442,0	455,6	456,6	481,9	495,8	533,3
Składki na ubezpieczenie zdrowotne	1.859,1	1.750,2	1.753,4	1.754,8	1.757,2	1.759,9
Fundusz Administracyjny						
Przychody	585,2	590,7	585,3	598,3	606,4	648,9
Odpis z FER	442,0	455,6	456,6	481,9	495,8	533,3
Odpis z Funduszu Składowego	58,4	58,8	59,9	48,3	48,6	55,2
Inne dochody	84,8	76,3	68,8	68,1	62,0	60,3
Koszty	586,2	573,7	567,1	640,2	650,1	644,0
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji						
Przychody	39,0	33,6	33,8	36,5	36,9	42,5
Dotacja z budżetu państwa	6,0	0,3	0,3	0,3	1,3	5,0
Odpis z Funduszu Składowego	32,5	32,6	33,3	34,9	35,1	37,5
Koszty	43,7	33,7	34,6	35,7	36,8	41,7

¹ W latach 2010 i 2013 wydatki na świadczenia zbiegowe nie były wykazywane w planach finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Jak widać z zamieszczonych powyżej danych, Fundusz Emerytalno-Rentowy – podobnie jak Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – finansujący świadczenia emerytalno-rentowe z systemu „pracowniczego” – otrzymuje corocznie potężną dotację z budżetu państwa. Jej wysokość dość szybko rośnie, mimo iż liczba świadczeniobiorców otrzymujących renty i emerytury z KRUS stale maleje. Na przestrzeni ostatnich dziewięciu lat (2010-2018) dotacja budżetowa dla Funduszu Emerytalno-Rentowego rosła średnio o 1,7% rocznie przy jednoczesnym spadku liczby osób pobierających emerytury i renty średnio o 2,1% rocznie i spadku liczby osób opłacających składki na rzecz tego funduszu o 2,9%.

Zasadniczym problemem dla finansów KRUS (a właściwie dla budżetu państwa, uzupełniającego niedobory środków KRUS) nie jest jednak pogarszająca się relacja liczby świadczeniobiorców do liczby osób opłacających składki, lecz bardzo niekorzystna relacja wysokości składki do wypłacanych świadczeń. W efekcie stopień samofinansowania KRUS, czyli stopień pokrycia kosztów własnymi przychodami) wynosi obecnie tylko 8,1%, podczas gdy dla również mocno niezbilansowanego pracowniczego systemu ubezpieczeń społecznych wskaźnik ten jest mniej więcej dziesięciokrotnie wyższy. Gdy porównamy składki opłacane przez rolników i przez osoby prowadzące działalność gospodarczą poza rolnictwem to okaże się, że składka płacona przez rolników jest dziesięciokrotnie niższa od tej płaconej przez przedsiębiorców spoza rolnictwa.

Według stawek, które obowiązywały w 2018 r. przedsiębiorcy opłacali na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych składkę – niezależną od składki na ubezpieczenie zdrowotne – w wysokości co najmniej 1069 zł miesięcznie. Przeciętna wysokość miesięczne składki przypadającej na wszystkich ubezpieczonych w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych była niewiele niższa i wynosiła ok. 957 zł. W tym samym roku średnia miesięczna składka od osoby ubezpieczonej w KRUS wynosiła ok. 94 zł, a więc dziesięciokrotnie mniej. Kolejnym powodem,

dla którego dofinansowanie przypadające na jednego świadczeniobiorcę w KRUS jest znacznie wyższe niż w przypadku systemu pracowniczego są proporcje liczby ubezpieczonych i świadczeniobiorców – w 2018 r. na 100 świadczeniobiorców przypadało w KRUS 105 ubezpieczonych, a w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – 209 ubezpieczonych. Działanie tych dwóch czynników:

- mniej korzystnej niż w FUS proporcji wysokości składki do wysokości przeciętnego świadczenia,
 - mniej korzystnej niż w FUS proporcji liczby świadczeniobiorców do liczby ubezpieczonych
- powoduje, że przypadająca na jednego świadczeniobiorcę dotacja do Funduszu Emerytalno-Rentowego jest prawie trzykrotnie wyższa niż dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Przypomnieć warto, że gdy system ubezpieczeń społecznych rolników był tworzony ustalono, że wydatki na świadczenia dla rolników finansowane będą w $\frac{1}{3}$ składkami rolników, a w $\frac{2}{3}$ – dotacjami z budżetu państwa¹⁰⁶. Od zasady tej trzeba jednak było szybko odejść.

Tabela 44. Porównanie systemów emerytalnych w latach 2010-2018

Wyszczególnienie	Jednostka miary	2010	2015	2016	2017	2018
Ubezpieczeni						
ZUS	Osoby	14.656,5	14.821,5	15.109,6	15.543,8	15.847,6
KRUS	Osoby	1.535,5	1.375,5	1.335,2	1.270,5	1.215,1
Emeryci i renciści						
ZUS	Osoby	7.633,1	7.212,0	7.255,3	7.305,1	7.592,4
KRUS	Osoby	1.374,7	1.203,2	1.194,4	1.175,3	1.157,4
Przeciętna emerytura i renta						
ZUS	zł	1.588,95	1.981,0	2.018,5	2.072,4	2.158,75
KRUS	zł	825,0	1062,6	1.074,9	1.093,5	1.122,1
Dotacja budżetowa na jednego świadczeniobiorcę						
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	zł	5602,8	5.832,7	6.181,4	5.609,6	4.718,2
KRUS	zł	10.882,1	14.137,4	13.736,1	14.260,2	14.835,7
Stopień samofinansowania¹						
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	%	75,7	76,4	78,7	101,0	87,5
KRUS	%	8,5	8,4	8,4	8,5	8,1

¹ Relacja dochodów pomniejszonych o otrzymywane dotacje do wydatków

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Z otrzymywanej corocznie z budżetu państwa dotacji, KRUS finansuje również tzw. świadczenia zbiegowe, czyli świadczenia dla osób, które uzyskały prawo do świadczeń emerytalno-rentowych zarówno z systemu rolniczego, jak i pracowniczego.

3.1.3. Wydatki na rolnictwo

W wydatkach budżetu państwa klasyfikowanych w dziale 010 – Rolnictwo, wyróżnić można kilka grup wydatków, wyraźnie odmiennych pod względem charakteru finansowanych działań. Najważniejsze z nich to:

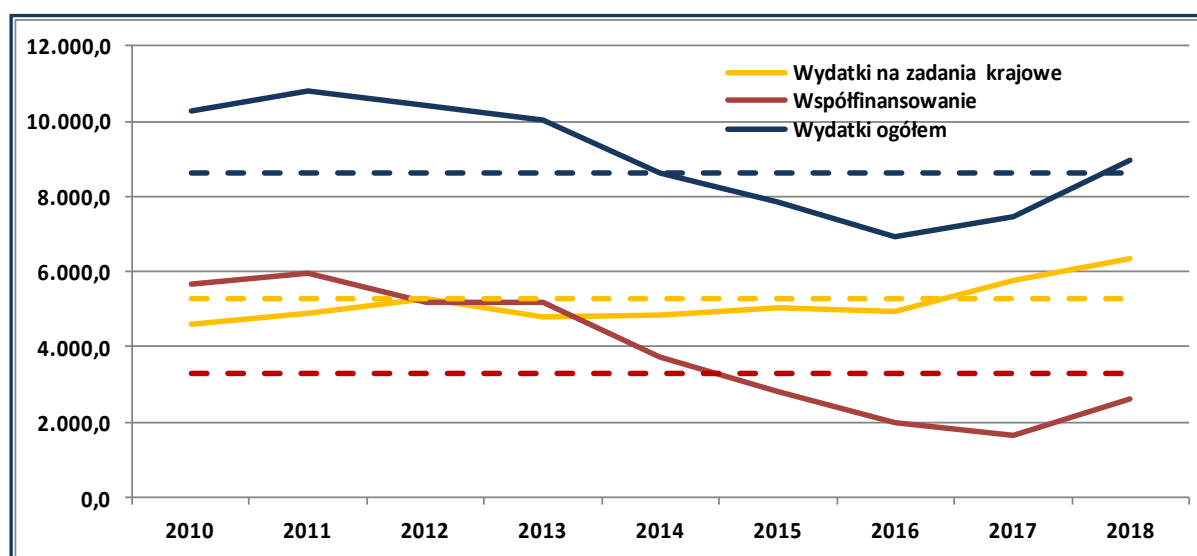
- wydatki na wkład krajowy (współfinansowanie) zadań w rolnictwie finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej,
- wydatki na funkcjonowanie instytucji państwowych obsługujących rolnictwo, wśród których największe środki przeznaczone są na koszty funkcjonowania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,

¹⁰⁶ Por. art. 42 ust. 5 ustawy z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 268).

- dotacje udzielane rolnikom na zadania związane z produkcją rolną oraz dopłaty (refundacje) części kosztów produkcji rolnej i inwestycji związanych z prowadzeniem gospodarstw rolnych,
- wydatki na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt gospodarskich oraz na usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

Kwoty budżetowych wydatków na rolnictwo wykazują dużą zmienność w czasie. Główną przyczyną jest zmienność wydatków na współfinansowanie, wynikająca z „cyklu unijnego” – w każdej perspektywie finansowej, czyli siedmioletnim okresie unijnego planowania budżetowego minimum wydatków przypada na trzeci rok perspektywy, wielkości maksymalne odnotowywane są w ostatnich latach. Wyraźnie widać to na zamieszczonym poniżej wykresie, obrazującym wydatki budżetu państwa na rolnictwo w latach 2010-2018. Przerywanymi liniami oznaczono na wykresie średnioroczne w siedmioletnim okresie wydatki w wyróżnionych kategoriach wydatków.

Rysunek 14. Wydatki budżetu państwa na rolnictwo w latach 2010-2018



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

W siedmioletnim okresie lat 2012-2018 średnie roczne wydatki budżetu państwa na współfinansowanie projektów unijnych wyniosły 3.319,2 mln zł, co odpowiada prawie 39% wszystkich wydatków budżetu państwa na rolnictwo.

Zdecydowana większość środków na współfinansowanie przekazywana jest do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na współfinansowanie projektów realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). W 2018 r. z ogólnej kwoty 2.621,9 mln zł na współfinansowanie ARiMR otrzymała 2.389,4 mln zł (91,1% całej kwoty), niemal całe pozostałe środki trafiły do wojewodów (również współfinansujących zadania ujęte w PROW) i do Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

Drugą grupę budżetowych wydatków na rolnictwo stanowią wydatki na funkcjonowanie instytucji wspierających rolnictwo. Są to:

- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- Centrum Doradztwa Rolniczego i Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego,
- Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych,
- Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt,
- Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wraz z oddziałami wojewódzkimi,
- instytucje inspekcyjno-kontrolne, do których zaliczamy:
 - a) Krajową Stację Chemiczno-Rolniczą,
 - b) Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa,

- c) Główny Inspektorat Weterynarii wraz z inspektoratami wojewódzkimi, powiatowymi i granicznymi,
- d) Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych,

Wydatki na utrzymanie tych jednostek wynoszą rocznie ok. 2,5 mld zł, z czego największa część przypada Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji rolnictwa (ARiMR).

ARiMR jest największą Polską agencją odpowiedzialną za wspieranie rolnictwa. Jej zadania zostały szerzej opisane w rozdziale pierwszym. Agencja jest odpowiedzialna za koordynację programów unijnych, obsługę dopłat bezpośrednich a także prowadzenie własnych programów pomocowych¹⁰⁷.

Środki przekazywane do ARiMR można podzielić na dwie części:

- dotację na działalność Agencji – w 2018 r. wyniosła ona 1.061,0 mln zł
- dotację na realizację własnych programów pomocowych dla rolnictwa.

Zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania planu finansowego ARiMR łączna kwota obu części dotacji wyniosła w 2018 r. 2.968,6 mln zł. Znaczący (o ok. 68%) wzrost dotacji do budżetu w stosunku do dotacji z otrzymanej w 2017 r. wynika z przejęcia przez ARiMR części obowiązków¹⁰⁸, które wcześniej wykonywała zlikwidowana Agencja Rynku Rolnego.

Sposób ujęcia w ewidencji sektora finansów publicznych operacji finansowych ARiMR jest niejasny i niezgodny z ogólnymi regułami obowiązującymi przy wykonywaniu budżetu państwa, gdyż niektóre zadania ARiMR są finansowane – prawidłowo – z dotacji przekazywanej Agencji z budżetu państwa, natomiast inne zadania, które ARiMR wykonuje korzystając ze środków budżetowych nie są ujmowane w planach finansowych ARiMR, a w sprawozdaniach budżetowych prezentowane są jako wydatki dokonywane bezpośrednio przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Nie powoduje to bezpośrednich skutków finansowych, lecz zdecydowanie zmniejsza czytelność ewidencji i utrudnia ocenę sposobu gospodarowania przez ARiMR i Ministerstwo środkami publicznymi.

Charakterystyczny dla sprawozdawczości ARiMR jest sposób prezentacji w sprawozdaniu wykorzystania kwoty na programy finansowane przez ARiMR – z ogólnej kwoty 1.873,7 mln zł na realizację programów pomocowych kwota 1.552,2 mln zł została opisana jako „pomoc finansowa z pozostałych tytułów” Mimo wielokrotnych próśb nie udało nam się otrzymać z ARiMR bardziej szczegółowych informacji w tej kwestii.

Tabela 45. Wybrane pozycje planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w latach 2015-2018

Wyszczególnienie	2010	2015	2016	2017	2018
	tys. zł				
Przychody ogółem	2.036.882	1.926.025	1.535.379	1.889.152	3.099.829
w tym: dotacje z budżetu państwa	2.005.205	1.909.244	1.441.122	1.769.052	2.968.642
Koszty ogółem	1.943.429	1.963.074	1.501.445	1.901.260	3.115.509
Koszty funkcjonowania	1.200.441	1.030.431	1.044.898	1.105.334	1.236.069
Koszty realizacji zadań	742.988	920.505	451.302	789.999	1.873.741
Pozostałe koszty	178.962	12.138	5.245	5.927	5.699

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Wydatki na funkcjonowanie innych instytucji zaliczanych do działu „Rolnictwo” przedstawiono w tabeli 46. W przypadku instytucji o charakterze inspekcyjno-kontrolnym ich finansowanie

¹⁰⁷ Z programów tych wskazać można np. dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych, finansowanie z tytułu padłych zwierząt, dopłaty do materiału siewnego.

¹⁰⁸ Pozostałe zadania zlikwidowanej Agencji Rynku Rolnego przejął Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

jest najczęściej rozdzielone pomiędzy ministerstwa finansujące jednostki centralne oraz wojewodów, z których budżetów finansowane są jednostki szczebla wojewódzkiego i powiatowego, przy czym zazwyczaj wydatki na jednostki terenowe są znacznie wyższe od wydatków instytucji centralnej¹⁰⁹.

Tabela 46. Wydatki na funkcjonowanie jednostek obsługi rolnictwa w latach 2010-2018

Wyszczególnienie	2010	2015	2016	2017	2018
	tys. zł				
Ogółem	686.066	1.163.261	1.205.661	1.417.238	1.421.941
Centrum Doradztwa Rolniczego	11.060	11.511	14.065	16.212	18.048
Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego		163.664	175.333	195.590	198.828
Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych	27.529	31.598	33.237	33.711	31.473
Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt	5.002	13.129	13.226	13.884	12.717
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	x	x	x	141.100	81.586
Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza	36.711	46.214	47.003	51.232	49.015
Główny Inspektorat Weterynarii ¹	442.809	711.784	721.339	760.278	799.236
Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa ¹	119.221	136.469	148.973	151.503	169.415
Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	43.734	48.892	52.485	53.728	61.623

¹ Razem z placówkami terenowymi

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Trzecią istotną grupę wydatków budżetu państwa na rolnictwo stanowią dotacje dla rolników, producentów rolnych i innych instytucji wykonujących zadania na rzecz rolnictwa. Największą część kwoty na dotacje przeznaczona jest na finansowanie refundacji rolnikom części kosztów poniesionych przez nich na zakup oleju napędowego do samochodów i maszyn służących produkcji rolnej.

Podstawą udzielania wsparcia jest ustawa z dnia 10 marca 2006 roku o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej¹¹⁰. Płatności przysługują zarówno rolnikom indywidualnym jak i osobom prawnym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Wypłaty refundacji są zadaniem wykonywanym przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej i finansowane z budżetów wojewodów. Wojewodowie przekazują samorządom dodatkowo 2% wypłacanych kwot na pokrycie kosztów wykonania zadania.

Samorządy, na podstawie złożonego wniosku oraz przedstawionych faktur, podejmują decyzje o zwrocie podatku. Wysokość zwrotu jest ograniczona do sumy dwóch wielkości:

- iloczynu powierzchni użytków rolnych w gospodarstwie i 100 zł – oznacza to, że wysokość zwrotu jest bezpośrednio zależna od wielkości gospodarstwa,
- iloczynu średniej rocznej liczby dużych jednostek przeliczeniowych (DJP) bydła i 30 zł; liczba DJP jest ustalana, zgodnie z tabelą zamieszczoną w załączniku do ustawy, w zależności od liczby zwierząt w każdej z siedmiu wyróżnionych kategorii.

Przeliczniki służące do ustalenia liczby DJP przedstawiono w tabeli 47.

W przypadku ubiegania się o zwrot podatku na podstawie liczby posiadanych sztuk bydła, do wniosku o wypłatę należy załączyć odpowiednie poświadczenie z powiatowego oddziału Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Należy pamiętać, że podane w tabeli 47 przeliczniki określają tylko górny limit wypłat, a naliczona do wypłaty kwota nie może być wyższa od kwoty podatku akcyzowego ujętej w fakturach przedkładanych do rozliczenia.

¹⁰⁹ Dla przykładu: w 2018 r. wydatki Głównego Inspektoratu Weterynarii wyniosły 14,8 mln zł, inspektoratów granicznych – 9,9 mln zł, inspektoratów wojewódzkich – 159,7 mln zł, a inspektoratów powiatowych – 614,8 mln zł.

¹¹⁰ Dz. U. z 2019, poz. 2188.

Tabela 47. Przeliczniki sztuk zwierząt gospodarskich przy wyliczaniu zwrotu akcyzy zawartej w cenie oleju napędowego

Grupa technologiczna zwierząt gospodarskich	Przelicznik sztuk bydła na duże jednostki przeliczeniowe	Grupa technologiczna zwierząt gospodarskich	Przelicznik sztuk bydła na duże jednostki przeliczeniowe
Buhaje powyżej 6 miesięcy do 1 roku	0,36	Jałówki powyżej 6 miesięcy do 1 roku	0,30
Buhaje powyżej 1 roku do 18 miesięcy	0,90	Jałówki powyżej 1 roku do 18 miesięcy	0,80
Buhaje powyżej 18 miesięcy	1,40	Krowy	1,00
Cieleta do 6 miesięcy	0,15		

Źródło: załącznik do ustawy z dnia 10 marca 2006 roku o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz. U. z 2019 r., poz. 2188)

Obecne stawki refundacji obowiązują do 2019 roku – wtedy też po raz pierwszy pojawiła się stawka bazująca na liczbie przeliczeniowej zwierząt w gospodarstwie. W latach 2011-2015 stawka wynosiła 81,7 zł. za hektar użytków rolnych. Pomiędzy 2016 i 2018 stawka wynosiła 86 zł za hektar. Trzeba pamiętać, że są to limity – faktyczna wielkość wypłaconych środków pomocowych mogła być niższa. Wraz ze wzrastającą stawką, rosła też ogólna kwota wsparcia wypłaconego rolnikom. W 2014 roku przeznaczono na ten cel 750 mln zł, w roku 2018 – 911,8 mln zł.

Drugim ważnym rodzajem dotacji są dopłaty do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich. Przysługują one rolnikom, którzy zawrą umowy ubezpieczenia:

- dla produkcji roślinnej (tj. upraw – zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych) od: huraganu, powodzi, deszczu nawalnego, gradu, pioruna, obsunięcia się ziemi, lawiny, suszy, ujemnych skutków przezimowania lub przymrozków wiosennych,
- dla produkcji zwierzęcej (tj. bydła, koni, owiec, kóz, drobiu lub świń) od: huraganu, powodzi, deszczu nawalnego, gradu, pioruna, obsunięcia się ziemi, lawiny, uboju z konieczności.

Wysokość dotacji określona została na 65% wysokości składki ubezpieczeniowej, wymagane jest przy tym, by wysokość składki nie przekraczała 9% sumy ubezpieczenia, a dla ubezpieczeń upraw na gruntach V i VI klasy – odpowiednio 12 i 15% sumy ubezpieczenia. Dodać należy, że na mocy ustawy 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich¹¹¹, dla rolników, którzy otrzymują dopłaty bezpośrednie z tytułu upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych, ubezpieczenie przynajmniej 50% powierzchni tych upraw jest obowiązkowe. W 2018 r. na dopłaty do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich wydano z budżetu państwa 449,9 mln zł.

Do dotacji wspierających instytucje obsługi rolnictwa można także zaliczyć dotacje dla spółek wodnych. Otrzymują one z budżetów wojewodów dotacje podmiotowe na utrzymanie wód oraz urządzeń melioracyjnych. Wysokość dotacji jest stabilna od kilku lat i wynosi około 90 mln zł rocznie.

3.1.4. Inne wydatki budżetu państwa

Z innych wydatków budżetu państwa związanych z rolnictwem, lecz wykazywanych w innych działach klasyfikacji budżetowej wskazać należy wydatki na funkcjonowanie szkół rolniczych, dla których organem prowadzącym jest minister właściwy do spraw rolnictwa oraz wydatki na funkcjonowanie Ministerstw Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

¹¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 477.

W systemie powszechnej edukacji funkcjonują 54 szkoły średnie i zawodowe dla których organem prowadzącym jest Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W szkołach tych uczy się około 10000 uczniów¹¹². Szkoły te są finansowane bezpośrednio z budżetu państwa w części 32 – Rolnictwo. Roczna kwota wydatkowana na utrzymanie szkół rolniczych wynosi ok. 250 milionów zł, w tym:

- na technika rolnicze – 46,3 mln zł,
- na szkoły zawodowe – 149,9 mln zł,
- na bursy i internaty – 34,3 mln zł.

Jeżeli porównamy przeciętną kwotę przypadającą na jednego ucznia (około 25 tys. zł) ze standardem A w części oświatowej subwencji ogólnej, zobaczymy, że jest to czterokrotność kwoty bazowej, jaką otrzymują szkoły prowadzone przez m.in. samorządy.

Nie zaliczyliśmy do wydatków na rolnictwo wydatków na dotacje dla szkół wyższych. Studia na kierunkach rolniczych są prowadzone w co najmniej ośmiu państwowych szkołach wyższych i uniwersytetach w Polsce – obok Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego i Krakowskiego Uniwersytetu Rolniczego, które są uczelniami stricte rolniczymi, studia takie są również prowadzone na czterech uniwersytetach przyrodniczych oraz na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim. Nie sposób jednak ustalić, jaka część dotacji podmiotowej otrzymywanej przez te uczelnie jest związana z kształceniem oraz nauką w kierunkach rolniczych.

W latach 2010-2018 na funkcjonowanie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z budżetu państwa przeznaczano średnio 127,2 mln zł rocznie.

3.1.5. Jednostki samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują dwa podstawowe typy zadań związanych ze wsparciem rolnictwa i terenów wiejskich:

- zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, takie jak zwrot części podatku akcyzowego od paliwa rolniczego, wypłaty odszkodowań w imieniu Skarbu Państwa, niektóre prace geodezyjne oraz utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych,
- zadania własne, z których za najistotniejsze dla rolnictwa uznać należy zadania związane z budową i utrzymaniem infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej na wsi oraz z melioracjami wodnymi.

Na realizację zadań zleconych samorządy otrzymują środki z budżetów wojewodów. Na zadania własne związane z rolnictwem i rozwojem obszarów wiejskich samorządy wydają rocznie ok. 750 mln zł.

3.2. Wsparcie bezpośrednie – środki Unii Europejskiej

Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej środki otrzymywane z budżetu unijnego stały się istotnym, stabilnym źródłem finansowania polskiej gospodarki. Od 2004 r. Polska jest nieprzerwanie beneficjentem netto rozliczeń z budżetem UE. W całym okresie lat 2004-2019 nadwyżka transferów z budżetu UE ponad polskie wpłaty do budżetu unijnego wyniosła ok. 118,7 mld euro, czyli ponad 7,4 mld euro rocznie.

Rolnictwo w znaczącym stopniu korzysta ze środków otrzymywanych przez Polskę z budżetu unijnego. Transfery przeznaczone na finansowanie przedsięwzięć Wspólnej Polityki Rolnej stanowiły w całym okresie lat 2004-2019 ponad 32% środków przekazanych Polsce, rolnictwo i obszary wiejskie korzystały też z innych kategorii transferów, takich jak np. środki programu SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*), wspierającego

¹¹² Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2018 / 2019, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019

w pierwszych latach dostosowanie polskiego rolnictwa do wymagań unijnych. Dla programu rozwoju obszarów wiejskich istotne znaczenie mają też wydatki dokonywane w ramach regionalnych programów operacyjnych, finansowanych ze środków finansujących politykę strukturalną UE, jednak ustalenie ich kwoty (wyodrębnienie z ogólnych kwot wydatków regionalnych programów operacyjnych kwot, które można uznać za wsparcie rozwoju obszarów wiejskich) jest praktycznie niemożliwe.

Tabela 48. Transfery pomiędzy Polską i budżetem UE w latach 2004-2019

Rok	Wpłaty do budżetu UE	Transfery z budżetu UE						
		Ogółem	Środki przed-akcesyjne	Polityka strukturalna	Wspólna Polityka Rolna			Inne transfery
					Ogółem	w tym:		
						Dopłaty bezpośrednie	PROW	
mln euro								
2004	1.319	2.478	692	841	297	–	287	647
2005	2.402	4.018	901	775	1.542	703	662	799
2006	2.556	5.269	487	1.881	2.154	812	1.150	747
2007	2.824	7.406	353	4.388	2.554	935	1.551	111
2008	3.410	7.396	374	4.779	2.083	1.038	847	161
2009	3.247	9.258	153	5.996	2.965	1.446	1.044	144
2010	3.492	11.229	108	7.542	3.516	1.828	1.572	63
2011	3.778	14.271	80	9.725	4.326	2.395	1.706	140
2012	3.570	15.439	24	10.445	4.931	2.702	2.025	40
2013	4.441	15.636	79	10.534	4.999	3.065	1.696	25
2014	4.154	17.125	55	11.946	5.109	3.154	1.773	15
2015	4.270	13.054	–	7.933	5.058	3.376	1.428	62
2016	4.495	9.976	–	5.181	4.523	3.231	1.048	273
2017	3.559	11.153	–	7.078	3.982	3.313	564	93
2018	4.483	15.759	–	11.055	4.260	3.307	867	443
2019	5.050	16.285	–	11.339	4.495	3.363	1.085	451
Razem	57.050	175.752	3.306	111.438	56.794	34.668	19.305	4.214

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Interesujący obraz zmian relacji finansowych pomiędzy Polską i UE w kolejnych okresach wieloletniego programowania unijnego przedstawiają dane z tabeli 49, zawierającej podstawowe wskaźniki dotyczące udziału Polski w tworzeniu dochodów UE oraz w sposobie wykorzystania środków pochodzących z tego budżetu. Z danych tych widzimy, że:

- udział Polski w tworzeniu dochodów budżetu UE rośnie (efekt szybszego w Polsce niż w UE wzrostu PKB), lecz znacznie szybciej rośnie udział Polski w wydatkach UE;
- udział wydatków na przedsięwzięcia Wspólnej Polityki Rolnej jest stabilny w całym okresie od akcesji Polski do UE,
- w strukturze wydatków WPR systematycznie rośnie udział dopłat bezpośrednich, co jednocześnie oznacza zmniejszanie się udziału przedsięwzięć służących wsparciu modernizacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich – należy uznać, że WPR w polskim wydaniu ewoluuje w stronę instrumentu socjalnego, kosztem jego funkcji restrukturyzacyjnych i rozwojowych.

Jedną z przyczyn rosnącego udziału dopłat bezpośrednich w strukturze środków przekazywanych Polsce na przedsięwzięcia WPR jest fakt, iż w latach 2005-2012 dopłaty dla polskich rolników były niższe od obowiązujących w państwach należących do UE przed rokiem 2004. Stopniowe domykanie luki w wysokości dopłat wymagało zwiększania środków przeznaczanych dla Polski na dopłaty bezpośrednie w kolejnych latach.

Tabela 49. Wybrane wskaźniki obrazujące transfery między Polską i budżetem UE w latach 2004-2018

Lata	Relacja transferów z budżetu UE do składki	Struktura transferów z budżetu UE			Udział dopłat w transferach na WPR	Udział Polski	
		Polityka strukturalna	WPR	Inne		w tworzeniu dochodów budżetu UE	w wydatkach budżetu UE
2004-2018	306,7	62,8	32,8	4,4	59,9	2,7	8,3
2004-2006	187,4	29,7	33,9	36,3	37,9	2,0	3,8
2007-2013	325,6	66,2	31,5	2,3	52,8	2,7	9,1
2014-2018	320,4	65,4	32,9	1,7	72,0	3,6	11,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz Komisji Europejskiej (https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html)

Środki na finansowanie przedsięwzięć Wspólnej Polityki Rolnej pochodzą z dwóch funduszy budżetowych UE

- Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), z którego finansowane są opisane poniżej dopłaty bezpośrednie oraz tzw. interwencje rynkowe,
- Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Wsi (EFRROW), z którego finansowane są przedsięwzięcia Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, obejmującego zarówno działania wspierające rozwój gospodarstw rolnych, modernizację i rozbudowę infrastruktury obszarów wiejskich, a także działania wspierające współpracę między rolnikami.

W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich funkcjonują również instrumenty wsparcia bardzo zbliżone do dopłat bezpośrednich.

W polskim systemie budżetowym środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej przekazywane są beneficjentom za pośrednictwem budżetu środków europejskich, który – zgodnie z ustawą o finansach publicznych – powinien stanowić część budżetu państwa. W praktyce ukształtowanej od 2010 r. stanowi on jednak odrębny od budżetu państwa plan finansowy, uchwalany jednocześnie z budżetem państwa w ustawie budżetowej.

3.2.1. Dopłaty bezpośrednie

Rok 2020 jest ostatnim rokiem obowiązywania w Polsce systemu jednolitych płatności Obszarowych. W 2004, kiedy Polska dołączyła do Unii Europejskiej, razem z pozostałymi nowymi członkami, zdecydowaliśmy się na system jednolitych płatności obszarowych – oznacza to, że każdy rolnik posiadający przynajmniej hektar użytków rolnych jest uprawniony do otrzymania dopłat, niezależnie od sposobu zagospodarowania ziemi. Od początku nowej perspektywy finansowej w 2021 r. Polska będzie zobowiązana dołączyć do systemu BPS¹¹³, który zmieni sposób kwalifikowania do otrzymania dopłat. Nie zostały uchwalone odpowiednie akty prawa europejskiego, nie wiadomo też jakie będą krajowe kryteria przyznawania dopłat bezpośrednich.

Dopłaty bezpośrednie nie są powiązane z wynikami gospodarowania. Podstawą obliczenia wysokości należnych dopłat stanowi albo posiadanie gruntów rolnych, albo prowadzenie pewnych rodzajów produkcji rolniczej – niezależnie od jakości i efektywności tej produkcji. Dopłaty bezpośrednie służą więc przede wszystkim jako instrument poprawy sytuacji finansowej rolników, należnych bez konieczności spełniania istotnych wymagań co do sposobu prowadzenia i efektywności produkcji rolniczej.

Dopłaty bezpośrednie stanowią zdecydowaną większość wydatków finansowanych ze środków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

¹¹³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basic-payment-scheme_en.pdf (dostęp 13.06.2020)

Tabela 50. Dopłaty bezpośrednie w latach 2014-2018 według województw

Województwo	2014	2015	2016	2017	2018	
	mln zł					Ogółem = 100
Polska ogółem	14.186,8	14.315,9	14.628,5	14.606,0	14.584,3	100,0
Dolnośląskie	881,7	796,3	817,3	817,7	813,1	5,7
Kujawsko-pomorskie	1.105,0	1.108,8	1.125,6	1.126,2	1.122,5	7,7
Lubelskie	1.563,8	1.469,3	1.495,5	1.470,3	1.458,3	10,3
Lubuskie	377,4	365,3	377,6	375,6	393,7	2,6
Łódzkie	903,4	976,6	996,9	998,5	995,3	6,7
Małopolskie	539,1	482,3	491,6	494,6	510,4	3,5
Mazowieckie	1.793,6	1.990,9	2.033,0	2.039,1	2.034,1	13,7
Opolskie	514,9	461,2	473,6	472,4	474,0	3,3
Podkarpackie	549,5	493,2	505,2	505,6	501,7	3,5
Podlaskie	964,8	1.172,9	1.192,7	1.185,4	1.187,2	7,9
Pomorskie	689,4	687,4	704,4	710,4	719,6	4,9
Śląskie	334,9	330,8	343,7	347,3	348,0	2,4
Świętokrzyskie	528,0	498,6	509,2	511,8	510,5	3,5
Warmińsko-mazurskie	893,0	951,1	979,3	976,1	980,4	6,6
Wielkopolskie	1.734,5	1.769,0	1.804,0	1.789,4	1.754,7	12,2
Zachodniopomorskie	813,7	762,0	778,9	785,8	780,7	5,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

W obecnie obowiązującym systemie płatności podstawowe są przyznawane w 20 różnych tytułach. Cztery podstawowe tytuły obejmują płatności bazujące na wielkości gospodarstwa i warunkach gospodarowania. Są to – oprócz jednolitej płatności obszarowej:

- tzw. płatność za zazielenienie,
- płatność dodatkowa dla gospodarstw o powierzchni od 3 do 30 ha,
- płatność dla młodych rolników, należna rolnikom w wieku poniżej 40 lat przez 10 lat od objęcia gospodarstwa.

Płatność za zazielenienie, formalnie nazywana płatnością z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu, jest przyznawana rolnikom:

- stosującym dywersyfikację upraw –wymaga się więcej niż jednego typu uprawy,
- utrzymującym trwale użytki zielone, w tym wartościowe pod względem środowiskowym,
- utrzymującym obszary proekologiczne,
- których gospodarstwa nie przekraczają 10 ha lub mają status gospodarstw ekologicznych.

W praktyce płatność za zazielenienie otrzymują niemal wszyscy rolnicy ubiegający się o jednolitą płatność obszarową. W kampanii 2017 liczba wypłaconych płatności za zazielenienie równa była 99,79% liczby wypłaconych jednolitych płatności obszarowych.

Dopłaty z tych czterech tytułów stanowią – w ujęciu wartościowym – 84,5% corocznego wsparcia dopłatami bezpośrednimi. Rolnicy mogą ponadto otrzymywać cztery różne płatności związane z produkcją zwierzęcą (na ten cel przeznacza się ok. 9,5% wszystkich dopłat) i dwa-następnie płatności z tytułu upraw roślinnych, na które przeznacza się ok. 6% płatności rocznie.

Taki sposób podziału dopłat bezpośrednich wskazuje jednoznacznie, że dopłaty nie są nastawione na wspieranie produkcji rolnej lub, lecz stanowią dodatkowe dochody dla właścicieli gruntów rolniczych. Limity na dwie podstawowe płatności (na jednolitą płatność obszarową oraz płatność na zazielenienie) planowane są corocznie w wysokości pozwalającej na wypłacenie ich wszystkim aplikującym i pokrywają się z danymi z rocznika statystycznego rolnictwa o powierzchni gruntów rolnych będących w Polsce w posiadaniu właścicieli zarejestrowanych gospodarstw rolnych (około 14,3 mln ha). Limity na płatność dodatkową przeznaczoną dla gospodarstw o wielkości od 3 do 30 ha, pozwalają na sfinansowanie wniosków dotyczących

około 7 mln ha, co również odpowiada powierzchni użytków rolnych we wszystkich gospodarstwach o takiej powierzchni. W kampanii 2017 wypłacono 1.167.821 płatności dodatkowych.

Według sprawozdań ARiMR limity dopłat są wykorzystywane corocznie na poziomie 95 – 97%. Przypomnieć należy, że dopłaty, w zakresie określonym aktami prawa europejskiego i prawem krajowym są płatnościami obligatoryjnymi, należnymi każdemu rolnikowi spełniającemu warunki ustalone dla danego rodzaju płatności.

Tabela 51. Stawki i struktura płatności bezpośrednich w 2018 r.

Typ płatności	Stawka		Limit wypłat na rok 2018	
	Jednostka miary	Stawka jednostkowa w zł	tys. zł	Ogółem=100
Płatności bezpośrednie ogółem	x	x	14.800.565	100,00
Jednolita płatność obszarowa	hektar	459,19	6.560.514	44,33
Płatność za zazielenienie	hektar	308,18	4.403.032	29,75
Płatność dla młodych ¹	hektar	175,62	293.537	1,98
Płatność dodatkowa ²	hektar	178,01	1.257.537	8,50
Płatność do bydła ³	sztuka	293,04	742.066	5,01
Płatność do krów ³	sztuka	373,70	656.237	4,43
Płatność do owiec ³	sztuka	101,39	20.111	0,14
Płatność do kóz ³	sztuka	54,78	1.151	0,01
Płatność do roślin strączkowych (do 75 ha)	hektar	721,04	220.152	1,49
Płatność do roślin strączkowych (od 75 ha)	hektar	360,52		
Płatność do roślin pastewnych	hektar	438,71	73.384	0,50
Płatność do chmielu	hektar	2129,87	3.616	0,02
Płatność do ziemniaków skrobiowych	hektar	1065,89	37.424	0,25
Płatność do buraków cukrowych	hektar	1495,63	350.743	2,37
Płatność do pomidorów	hektar	3320,78	12.129	0,08
Płatność do truskawek	hektar	1054,35	42.550	0,29
Płatność do lnu	hektar	486,12	2.467	0,02
Płatność do konopi włóknistych	hektar	235,26	402	0,00
Płatność do tytoniu Virginia	kg zbiorów	3,50	79.111	0,53
Płatność do pozostałych gatunków tytoniu	kg zbiorów	2,46	44.402	0,30

¹ Płatność dla młodych przysługuje do 40 roku życia w okresie pierwszych dziesięciu lat funkcjonowania gospodarstwa.

² Płatność dodatkowa przyznawana jest gospodarstwom o powierzchni od 3 do 30 ha.

³ Płatności na produkcję zwierzęcą dotyczą zwierząt poniżej 24 miesięcy.

Źródło: rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 października 2018 r. w sprawie stawki jednolitej płatności obszarowej za 2018 r. (Dz. U. 2018, poz. 1966)

Oprócz płatności podstawowych za każdy hektar użytków rolnych, rolnicy mogą się również kwalifikować do płatności dodatkowych z tytułu gorszej jakości gruntów, rolnictwa ekologicznego, płatności rolno-środowiskowych, wsparcia zalesiania oraz płatności dobrostanowych. Niektóre płatności (jak na przykład płatności dla terenów o niekorzystnych warunkach) są finansowane z Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich i wypłacane w ramach PROW. Realizowanie płatności odbywa się w ramach kampanii, które nie pokrywają się z latami kalendarzowymi. Od dziesięciu lat kwota wypłata w ramach kolejnych kampanii wynosi około 14,5 miliarda złotych rocznie.

Oddzielnym działaniem finansowanym z EFRG w ramach oddzielnych limitów są interwencje rynkowe. Od momentu likwidacji Agencji Rynku Rolnego, jej zadania częściowo przejął ARiMR wraz z KOWR. Oprócz klasycznych mechanizmów interwencji rynkowych związanych ze skupem bądź sprzedażą produktów rolnych w zależności od sytuacji na rynku, KOWR płaci rolnikom i przedsiębiorcom za przechowywanie nadwyżek towarów w celu regulacji cen rynkowych. W latach 2014 – 2020 wydatki z tym związane wyniosły 8,8 mld zł.

3.2.2. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), drugi z podstawowych elementów wsparcia rolnictwa korzystający z funduszy unijnych, nie jest skierowany wyłącznie do rolnictwa – część z osi priorytetowych nastawiona jest na rozwój na terenach wiejskich działalności pozarolniczej. W ramach obecnie realizowanego programu PROW funkcjonuje 16 działań, z których realizowanych jest 15 – nie uruchomiono działania „Dobrostan zwierząt”. ARiMR planuje nabór wniosków w okresie od marca do czerwca 2020 r. Siedem z realizowanych działań, oprócz płatności z obecnej perspektywy, realizuje również zobowiązania z lat 2004-2006 oraz 2007 – 2013. Niezależnie od obowiązujących działań, PROW realizuje również wypłatę rent strukturalnych przyznawanych podczas dwóch poprzednich perspektyw; obecnie nie ma już możliwości ubiegania się o nie. Do końca marca 2018 r. największe kwoty zostały wypłacone dla działań związanych z płatnościami bezpośrednimi realizowanymi przez PROW oraz bezpośrednim wsparciem inwestycji na terenach wiejskich i rozwoju wsi. Poniższa tabela przedstawia kwotowe zaawansowanie realizacji działań w ramach PROW 2014-2020. W ramach działań zaznaczonych zielonym kolorem realizowane są – oprócz płatności bieżących – płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w ramach poprzednich perspektyw finansowych.

Tabela 52. Wydatki PROW według działań w latach 2014-2018 – stan na 31 marca 2020 r.

Działania	Limit ¹	Wnioski	Zawarte umowy	Płatności		
				Ogółem	w tym: EFFROW	
			mln zł			%
Ogółem	58.686,0	50.528,0	40.030,0	26.039,1	16.524,4	100,0
Transfer wiedzy	250,1	26,3	8,9	4,0	2,6	0,0
Usługi doradcze	323,7	197,7	167,1	59,2	37,7	0,2
Systemy jakości	142,0	193,3	70,7	53,6	34,1	0,2
Inwestycje w środki trwałe	16.443,9	22.384,4	9.990,4	3.758,2	2.451,2	14,8
Przywracanie potencjału produkcji rolnej	530,2	420,6	151,0	47,6	30,3	0,2
Rozwój gospodarstw	8.786,0	8.357,9	4.727,7	2.588,8	1.647,2	10,0
Odnowa wsi	5.956,6	12.930,5	4.540,5	3.128,1	1.990,4	12,0
Rozwój obszarów leśnych	1.296,1	84,6	882,8	496,0	315,6	1,9
Tworzenie grup producentów	927,5	.	725,5	392,7	247,6	1,5
Działania rolno-środowiskowe	5.911,1	.	5.615,5	3.892,5	2.476,8	15,0
Rolnictwo ekologiczne	3.020,0	.	2.137,6	1.505,9	958,2	5,8
Płatności ONW	8.526,5	.	6.781,5	6.721,0	4.276,6	25,9
Dobrostan zwierząt	215,6	–	–	–	–	–
Współpraca	379,5	1.052,0	82,9	1,7	1,1	0,0
Inicjatywa LEADER	3.403,7	4.202,5	2.324,3	1.696,4	977,6	5,9
Pomoc techniczna	1.390,9	678,3	563,6	436,4	277,7	1,7
Renty strukturalne	1.182,7	.	1.259,8	1.257,0	799,8	4,8

¹ Razem z krajowym wkładem publicznym

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Działania „Transfer wiedzy” oraz „Usługi doradcze” nastawione są na szkolenia i doradztwo w zakresie rolnictwa i leśnictwa. Rolnicy mogą otrzymać dofinansowanie na kursy i szkolenia zawodowe, działanie informacyjne oraz zewnętrzne usługi doradcze. Działanie „Systemy jakości” zapewnia finansowanie beneficjentom, zaangażowanym we wzrost jakości swoich produktów poprzez korzystanie z krajowych i unijnych certyfikatów i oznaczeń (chroniona nazwa pochodzenia, gwarantowane tradycyjne specjalności, *quality meat program*, rolnictwo ekologiczne).

Działania „Inwestycje w środki trwałe” oraz „Rozwój gospodarstw” są nastawione na bezpośrednią pomoc finansową przy rozwoju i modernizacji gospodarstw rolniczych. Działanie

„Przywracanie potencjału produkcji rolnej” finansuje płatności związane z zabezpieczeniem przed klęskami żywiołowymi upraw rolnych oraz ich ewentualnym odtworzeniu.

Działanie „Odnowa wsi” jest podstawowym działaniem związanym z rozwojem obszarów wiejskich. W ramach pięciu poddziałań PROW finansuje tymi środkami budowę dróg lokalnych, gospodarkę wodno-ściekową, ochronę zabytków, budowę obiektów kulturalnych oraz lokalnych targowisk. Działanie „Rozwój obszarów leśnych” obejmuje finansowanie zalesiania oraz utrzymywania lasów. Działanie „Tworzenie grup producentów” ma na celu jednoczenie lokalnych producentów tego samego towaru (jedynie osoby fizyczne mogą być członkami grup) i funkcjonowanie ich jako grupy w celu poprawy ich sytuacji na rynku. Kwalifikacja do programu jest oparta o system punktowy premiujący m.in. poniższe kwestie:

- formę współdziałania (preferowanym typem organizacji jest spółdzielnia),
- rodzaj wytwarzanego produktu,
- liczebność członków grupy (preferowane są grupy powyżej 10 członków),
- posiadanie dobrowolnej polisy ubezpieczeniowej dla produkcji,
- sytuację agrarną w powiecie (premiowane są obszary o wysokim rozdrobnieniu agrarnym),
- plany inwestycyjne grupy,
- tworzenie miejsc pracy w ramach grupy i zatrudnienie pracowników.

Działanie „Rolnictwo ekologiczne” jest narzędziem pomocowym dla rolników, którzy prowadzą swoje uprawy zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady (WE) 834/2007¹¹⁴, opisującego zasady rolnictwa ekologicznego zarówno od strony produkcji roślinnej i zwierzęcej jak i od strony ochrony gleby. Rozporządzenie nie jest bardzo restrykcyjne i w niektórych przypadkach dopuszcza korzystanie z produktów GMO, nawozów mineralnych oraz środków syntezy chemicznej.

Działanie „Współpraca” wspiera tworzenie grup, których celem jest opracowanie i wdrożenie innowacji produktów i usług w obszarze rolnictwa i leśnictwa. Grupy mogą być tworzone przez rolników, właścicieli lasów wraz z przedsiębiorcami i firmami doradczymi.

Działanie „Inicjatywa Leader” jest skierowane do społeczności, które chcą tworzyć lokalne strategie rozwoju i grupy działania. Celem tego działania jest wzmocnienie kapitału społecznego, rozwój przedsiębiorczości, rozwój rynków zbytu, zachowanie dziedzictwa lokalnego, budowa infrastruktury turystycznej i kulturalnej oraz dróg gminnych i powiatowych. Spektrum finansowych projektów jest bardzo szerokie i nie da się określić głównego kierunku wsparcia.

Działania rolno-środowiskowo-klimatyczne oraz płatności ONW są *de facto* płatnościami bezpośrednimi, finansowanymi z EFRROW i wypłacanymi w ramach PROW. Oznacza to, że 40% płatności w ramach PROW ma charakter dopłat i jest przyznawana nie na podstawie konkursu a na podstawie spełnienia wymagań do ich otrzymania. Formalnie rzecz biorąc otrzymanie dopłat rolno-środowiskowych uzależnione jest od wypełnienia pewnych warunków określających sposób użytkowania gruntów rolnych. Warunki te nie są jednak trudne do spełnienia.

Płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne przysługują rolnikom, którzy posiadają co najmniej 1 ha użytków rolnych lub obszarów przyrodniczych, są zarejestrowanymi w ARiMR producentami rolnymi i zadeklarują przestrzeganie przez co najmniej pięć lat *praktyk rolniczych przyczyniających się do ochrony gleb, wód, klimatu, cennych siedlisk przyrodniczych i zagrożonych gatunków ptaków, zagrożonych zasobów genetycznych roślin uprawnych i zwierząt gospodarskich, a także ochrony różnorodności krajobrazu*¹¹⁵. Rolnik musi zadeklarować stosowanie praktyk zawartych w jednym z siedmiu zestawów (pakietów) takich praktyk.

Płatności z tytułu gospodarowania na obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, nazywanych obszarami ONW przysługują rolnikom, których gospodarstwa położone są na obszarach uznanych za ONW – zgodnie z obowiązującymi w całej

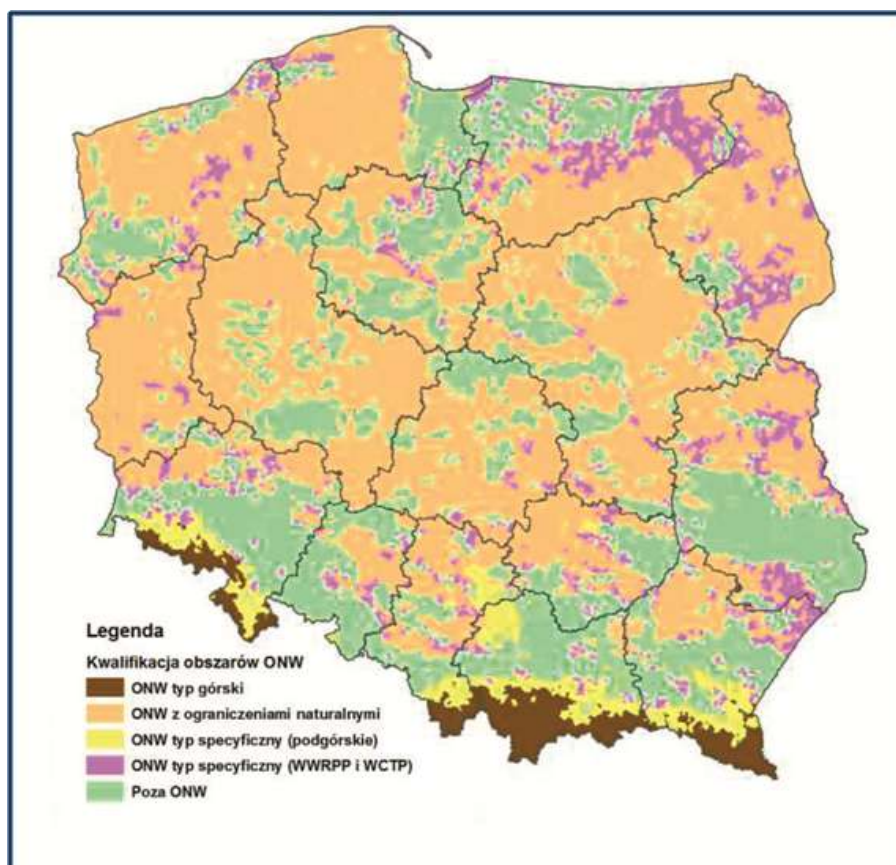
¹¹⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz. Urz. UE L Nr 189 z 20.7.2007 r.)

¹¹⁵ *Przewodnik po działaniu rolno-środowiskowo-klimatycznym PROW 2014-2020*, wyd. II, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2017, s. 5.

Unii Europejskiej zasadami – z powodu występowania na tym obszarze jednego z następujących czynników:

- położenia na obszarach górskich,
- krótkiego okresu wegetacyjnego,
- nadmiernej wilgotności lub ograniczonego drenażu gleby,
- niekorzystnej tekstury lub kamienistości gleby,
- ograniczonej głębokości ukorzenienia,
- niekorzystnych właściwości chemicznych gleby,
- dużego nachylenia terenu.

Rysunek 15. Obszary ONW



Źródło: Informacja o nowej delimitacji ONW, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
<https://www.gov.pl/web/rolnictwo/delimitacja-onw-wedlug-nowych-zasad-ue> (dostęp 13.06.2020)

Za obszary ONW uznano 58,5% powierzchni użytków rolnych w Polsce.

Na renty strukturalne przyznane w poprzednich perspektywach przeznaczono 5% środków PROW wydatkowanych po roku 2013. Na trzy pozostałe znaczące działania, czyli „Inwestycje w środki trwałe”, „Rozwój gospodarstw” oraz „Odnowa wsi” przeznaczono 37% wszystkich zrealizowanych płatności. Są to typowe działania infrastrukturalne, umożliwiające otrzymanie dofinansowanie do projektów budowy lub modernizacji infrastruktury i gospodarstw rolnych.

Działanie „Pomoc techniczna” jest działaniem służącym do obsługi programu i zawiera wydatki związane z bezpośrednią obsługą PROW oraz działaniami promocyjnymi.

Stopień zainteresowania konkretnymi działaniami i zaawansowanie ich realizacji możemy ocenić analizując złożone wnioski, poziom kontraktacji oraz rozmiary zrealizowanych płatności w odniesieniu do przyznanych każdemu działaniu limitów. Dane takie przedstawiono w zamieszczonej poniżej tabeli 53. Wskazują one na kilka ważnych faktów, takich jak:

- bardzo duże zróżnicowanie zainteresowania poszczególnymi działaniami,
- niski – jak na czas, jaki upłynął od 2014 roku – poziom kontraktacji,
- znaczne rozbieżności między kwotami złożonych wniosków i zawartych umów – nie wiemy, czy jest to efekt niskiej jakości wniosków, czy niesprawnego ich rozpatrywania.

Tabela 53. Wykorzystanie środków PROW – stan na 31 marca 2020 r.

Nazwa działania	Limit ¹	Wnioski	Umowy	Płatności	
	tys. zł	Procent wykorzystania limitu			
Ogółem PROW	58.686.029,0	100,00	86,42	68,46	44,80
Transfer wiedzy	250.125,2	100,00	10,52	3,55	1,60
Usługi doradcze	323.685,4	100,00	61,07	51,64	18,23
Systemy jakości	141.970,4	100,00	151,90	48,92	37,92
Inwestycje w środki trwałe	16.443.869,9	100,00	136,13	60,75	23,01
Przywracanie potencjału produkcji rolnej	530.168,0	100,00	79,33	28,47	9,00
Rozwój gospodarstw	8.785.998,6	100,00	95,13	53,81	29,66
Odnowa wsi	5.956.561,8	100,00	217,08	76,23	52,72
Rozwój obszarów leśnych	1.296.086,2	100,00	6,53	68,12	38,40
Tworzenie grup producentów	927.516,7	100,00	.	78,22	42,41
Działania rolno-środowiskowe	5.911.144,0	100,00	.	95,00	66,21
Rolnictwo ekologiczne	3.020.036,5	100,00	.	70,78	50,18
Płatności ONW	8.526.460,5	100,00	.	79,54	78,95
Dobrostan zwierząt	215.620,0	100,00	–	–	–
Współpraca	379.495,9	100,00	277,20	21,86	0,44
Inicjatywa LEADER	3.403.706,2	100,00	123,47	68,29	50,17
Pomoc techniczna	1.390.851,1	100,00	48,70	40,52	31,54
Renty strukturalne	1.182.732,7	100,00	x	106,52	112,66

¹ Razem z krajowym wkładem publicznym

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Struktura PROW będzie bardziej czytelna, gdy działania zgrupujemy w większe obszary, oddzielając wsparcie rolnictwa od innych zadań finansowanych w ramach PROW i oddzielając działania zbliżone swym charakterem do dopłat bezpośrednich od działań służących rozwojowi gospodarstw. Taki schemat przekształcenia struktury PROW przedstawiono w tabeli 53.

Tabela 54. Schemat podziału PROW na obszary

Obszar		Działania
Wsparcie rolnictwa	Programy rolnicze	Transfer wiedzy Usługi doradcze Systemy jakości Inwestycje w środki trwałe Przywracanie potencjału produkcji rolnej Rozwój gospodarstw Tworzenie grup producentów Rolnictwo ekologiczne Dobrostan zwierząt
	Dopłaty	Działania rolno-środowiskowe Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi
Rozwój obszarów wiejskich		Odnowa wsi Inicjatywa Leader Współpraca
Rozwój obszarów leśnych		Rozwój obszarów leśnych
Renty strukturalne		Renty strukturalne
Pomoc techniczna		Pomoc techniczna

Źródło: opracowanie własne

Dane o stanie zaawansowania PROW ujęte w zaproponowanej powyżej strukturze zadań PROW przedstawiono w tabeli 55. Została ona zestawiona z tych samych danych, na podstawie których obliczono wielkości z tabeli 54.

Tabela 55. Wykorzystanie środków PROW według obszarów – stan na 31 marca 2020 r.

Nazwa obszaru	Limit	Wnioski	Umowy	Płatności	
				Ogółem	EFRROW
mln zł					
Ogółem PROW	58.686,0	50.528,0	40.030,0	26.039,1	16.246,7
Wsparcie rolnictwa	45.076,6	.	30.375,9	19.023,5	12.162,2
w tym: programy rolnicze		.			
dopłaty	30.639,0	31.580,2	17.978,8	8.409,9	5.408,9
Rozwój obszarów wiejskich	14.437,6	.	12.397,1	10.613,6	6.753,4
Rozwój obszarów leśnych	9.739,8	18.184,9	6.947,8	4.826,2	2.969,0
Renty strukturalne	1.296,1	.	882,8	496,0	315,6
Pomoc techniczna	1.182,7	.	1.259,8	1.257,0	799,8
PROW = 100					
Ogółem PROW	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Wsparcie rolnictwa	76,8	0,0	75,9	73,1	74,9
w tym: programy rolnicze	52,2	62,5	44,9	32,3	33,3
dopłaty	24,6	0,0	31,0	40,8	41,6
Rozwój obszarów wiejskich	16,6	36,0	17,4	18,5	18,3
Rozwój obszarów leśnych	2,2	0,2	2,2	1,9	1,9
Renty strukturalne	2,4	1,3	1,4	1,7	1,7
Pomoc techniczna	2,0	0,0	3,1	4,8	4,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Analiza danych z tabeli pokazuje wyraźnie, że strategia PROW za priorytet uznaje wspieranie gospodarstw rolnych i bezpośrednie zwiększanie dochodów rolników, znacznie mniejsze kwoty przeznaczając na rozwój obszarów wiejskich i leśnych. Częściowym uzasadnieniem takich proporcji wykorzystania środków PROW jest fakt, iż zadania z zakresu modernizacji i rozbudowy infrastruktury obszarów wiejskich mogą być również wspierane (i faktycznie są wspierane) środkami unijnymi ujętymi w innych programach, w tym przede wszystkim w:

- regionalnych programach operacyjnych,
- programie operacyjnym „Infrastruktura i Środowisko”,
- programie operacyjnym „Polska Wschodnia”
- programie operacyjnym „Polska Cyfrowa”,

w także w programach krajowych służących finansowaniu inwestycji drogowych.

Środków na rozwój obszarów wiejskich jest jednak nadal zbyt mało – z prezentowanych powyżej danych wynika, że negatywne decyzje wydano dla wniosków o dofinansowanie w ramach działania „Odbudowa wsi” zadań o łącznej wartości ok. 8,4 mld zł. Jest to kwota większa niż w którymkolwiek z pozostałych działań PROW. Wydaje się również, że w wielu przypadkach finansowanie infrastruktury dałoby większe efekty niż wypłaty dodatkowych dochodów dla rolników.

Interesująco wygląda również podział zakontraktowanych środków pomocowych PROW pomiędzy województwami. Pięć największych województw otrzymuje prawie połowę wszystkich środków. Bardzo duże jest zróżnicowanie wskaźników środków przypadających na jednego mieszkańca, biorąc pod uwagę wyłącznie ludność terenów wiejskich – dla województwa śląskiego wskaźnik ten jest siedmiokrotnie niższy niż dla województwa podlaskiego.

Znacznie mniejsze jest natomiast zróżnicowanie wskaźników kontraktacji PROW przypadających na jeden hektar użytków rolnych – tutaj najwyższy wskaźnik osiągnęło województwo małopolskie, a najniższy – województwa południowe i zachodnie (zachodniopomorskie,

dolnośląskie oraz opolskie), ale rozpiętość skrajnych wskaźników wyraża się proporcją 2,3 : 1, a nie 7 : 1 – jak w przypadku wskaźników na jednego mieszkańca.

Tabela 56. Wydatki PROW 2014-2020 według województw – stan na 31 marca 2020 r.

Województwo	Wnioski	Umowy	Płatności		
			tys. zł	zł/osobę	Ogółem = 100
Polska ogółem	50.997.371,3	30.365.797,5	26.039.112,1	1.328,5	100,0
Dolnośląskie	2.126.796,6	1.251.128,1	1.179.525,3	733,4	4,5
Kujawsko-pomorskie	3.054.935,9	1.812.677,7	1.512.774,8	1.472,6	5,8
Lubelskie	4.849.157,0	3.064.772,8	2.359.820,6	2.295,8	9,1
Lubuskie	1.451.409,2	772.681,5	978.758,0	1.432,7	3,8
Łódzkie	3.608.612,2	2.417.117,7	1.772.064,7	1.466,8	6,8
Małopolskie	3.060.974,4	1.666.867,1	1.235.976,1	899,0	4,7
Mazowieckie	7.879.899,1	4.317.664,1	3.412.344,9	1.456,2	13,1
Opolskie	1.181.929,1	690.407,9	500.315,6	1.200,7	1,9
Podkarpackie	2.240.452,5	1.470.042,5	1.292.621,5	1.053,1	5,0
Podlaskie	3.471.724,5	2.751.245,0	2.502.271,4	2.943,6	9,6
Pomorskie	2.394.459,0	1.361.966,2	1.324.980,9	1.024,2	5,1
Śląskie	1.629.859,3	921.034,0	642.805,4	360,3	2,5
Świętokrzyskie	2.017.849,0	1.292.045,5	1.094.759,6	1.630,8	4,2
Warmińsko-mazurskie	3.019.202,9	1.740.283,2	1.934.616,5	2.117,3	7,4
Wielkopolskie	6.722.649,4	3.497.692,9	2.650.674,1	1.923,2	10,2
Zachodniopomorskie	1.950.413,9	1.062.869,6	1.428.528,8	1.148,4	5,5
Ogólnokrajowe	337.047,3	275.301,7	216.273,9	8,8	0,8

Źródło: sprawozdania miesięczne ARiMR o wnioskach, umowach oraz płatnościach w ramach PROW 2014 – 2020

3.2.3. Inne środki UE

Żaden z pozostałych programów operacyjnych nie ma osi priorytetowych skierowanych bezpośrednio do rolnictwa. Można jednak znaleźć w nich projekty związane z wiejskimi wodociągami i kanalizacjami (PO IŚ oraz regionalne programy operacyjne), projekty związane z rozwojem przedsiębiorstw (również w sektorze rolnym) i inne.

Z opublikowanego przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR) na jego stronie internetowej¹¹⁶ zestawienia wszystkich umów zawartych w ramach obecnej perspektywy wynika, że ze środków unijnych pozostających w dyspozycji MFiPR dofinansowanie otrzymało – 458 projektów z dziedziny rolnictwa i leśnictwa, a łączna wartość przyznanego dofinansowania ze środków budżetu UE wynosi ok. 750 mln zł, przy czym większość z tych środków przeznaczona jest na leśnictwo (największymi beneficjentami są Lasy Państwowe oraz nadleśnictwa), a z tej samej puli środków finansowane są też zadania z zakresu ochrony środowiska poprzez Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska oraz parki narodowe. Faktyczna kwota przypadająca na rolnictwo wynosi około 100 milionów złotych. W tabeli 57 przedstawiono wybrane przykłady projektów z zakresu rolnictwa finansowanych ze środków programu operacyjnego „Inteligentny Rozwój” (PO IR), programu operacyjnego „Polska Cyfrowa” (PO PC) i z regionalnych programów operacyjnych.

Znacznie większe kwoty, są przypisane do projektów w dziale „produkcja artykułów spożywczych i napojów”, ale wszystkie największe projekty są związane z przetwórstwem oraz badaniami. Trzeba również pamiętać, że powyższe dane uwzględniają tylko działania na rzecz rolnictwa, bez zadań wspierających rozwój obszarów wiejskich. Ten typ działania jest niemożliwy do zidentyfikowania Przy sposobie agregacji danych przyjętym przez Ministerstwo

¹¹⁶ www.fundusze.europejskie.gov.pl

Funduszy i Polityki Regionalnej ustalenie środków na rozwój obszarów wiejskich z programów innych niż PROW nie jest możliwe.

Tabela 57. Przykłady działań z zakresu rolnictwa finansowanych w latach 2014-2020 z funduszy strukturalnych

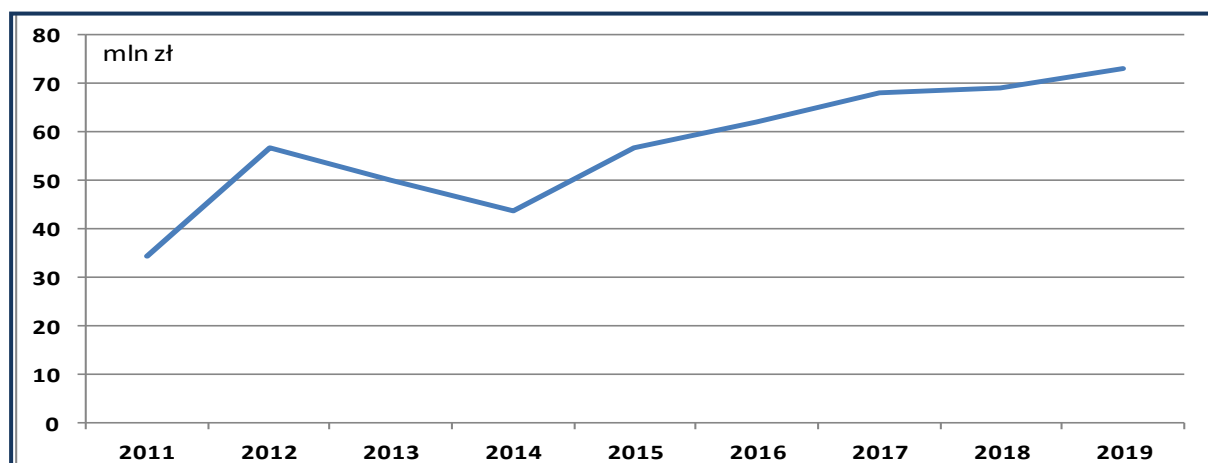
Tytuł projektu	Program operacyjny	Wkład UE (tys. zł)	Lata realizacji
„Regionalne partnerstwo samorządów Mazowsza dla aktywizacji społeczeństwa informacyjnego w zakresie e-administracji i geoinformacji” (Projekt ASI)	RPO MAZOWSZE	78.609.814	2016-2021
Internetowa platforma doradztwa i wspomagania decyzji w integrowanej ochronie roślin	PO PC	17.705.089	2019-2022
Plantlab – innowacyjny system całorocznej produkcji sałaty rzymskiej oraz ryb słodkowodnych przy wykorzystaniu technologii aquaponicznej	PO IR	11.967.519	2020-2022
Nowe kierunki i technologie w hodowli zbóż i roślin strączkowych grubonasiennych dla zrównoważonego rolnictwa	PO IR	10.865.015	2018-2023
Innowacyjne rozwiązania technologii lęgu kaczek	PO IR	10.030.117	2018-2021
Uzyskanie nowej generacji polskich odmian rzepaku, zbóż oraz bobowatych odpornych na nowe rasy agrofagów	PO IR	9.974.295	2017-2023
InnHatch - innowacyjna technologia przemysłowego rozrodu owadów.	PO IR	9.645.768	2020-2023
Hodowla twórcza nowoczesnych odmian wybranych gatunków zbóż oraz grochu w oparciu o innowacyjne metody biotechnologiczne	PO IR	8.332.574	2016-2022
Opracowanie optymalnego, innowacyjnego modelu uprawy truskawki powtarzającej owocowanie, uprawianej w nowoczesnych systemach rynnowych pod daszkami, na bazie podłoża bezglebowego	RPO MAŁO-POLSKA	7.355.669	2017-2020
Opracowanie oraz wdrożenie w działalności gospodarczej wnioskodawcy nowego na skalę światową testu immunochromatograficznego do wykrywania patogenów związanych z występowaniem mastitis u krów.	PO IR	5.174.490	2019-2023
Zrównoważone zarządzanie produktywnością upraw rolniczych z wykorzystaniem zobrażeń satelitarnych, w oparciu o spersonalizowane usługi GIS udostępniane w dedykowanym portalu.	PO IR	4.680.482	2018-2021
Opracowanie przez firmę Plantpol Sp. z o.o. innowacyjnej metody produkcji roślin ozdobnych w technologii SUPERSADZONKI	PO IR	4.663.747	2018-2021
Technologia uprawy i przerobu innowacyjnej odmiany roznika przerośniętego na potrzeby wytwarzania taniej energii odnawialnej.	PO IR	3.002.002	2017-2021
Wprowadzenie na rynek przez Liedmann sp. z o. o. Innowacyjnego produktu w postaci ekologicznego nawozu wapniowo-węglanowego z minerałami – Wapniak Jurajski G z minerałami	RPO ŁÓDZKIE	2.950.500	2016-2019
Innowacyjny w skali świata agregat uprawowo-siewny	PO IR	2.218.555	2016-2019
Opracowanie innowacyjnej technologii wydłużonego ukorzeniania sadzonki pelargonii, celem poprawienia efektywności ekonomicznej matecznika	PO IR	1.796.667	2019-2023
Przeprowadzenie prac B+R nad opracowaniem nowych odmian wybranych warzyw o podwyższonej wartości prozdrowotnej przeznaczonych do produkcji wielkotowarowej	RPO POMORSKIE	999.736	2018-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju

Obie wiodące krajowe instytucje zarządzające grantami badawczymi – Narodowe Centrum Nauki i Narodowe Centrum Badań i Rozwoju – również udzielają wsparcia sektorowi rolniczemu. Żadna z tych instytucji nie prowadzi programów lub konkursów, nastawionych bezpośrednio na wsparcie rolnictwa, ale projekty z tego sektora są przez te instytucje finansowane.

W NCN funkcjonuje panel NZ9 – „Podstawy stosowanych nauk o życiu”, który swoim zakresem obejmuje rolnictwo, leśnictwo, ogrodnictwo, rybactwo, żywienie i żywność oraz biotechnologię środowiskową. W ciągu ostatnich dziewięciu lat, badania realizowane w tym panelu zostały dofinansowane kwotą 513,9 mln zł – nie ma jednak danych pozwalających określić podział na dziedziny wewnątrz tego panelu.

Rysunek 16. Finansowanie przyznane przez NCN w panelu NZ9 w latach 2011-2019



Źródło: Dane NCN - <https://www.ncn.gov.pl/statystyki/> (dostęp 13.06.2020)

NCBR nie prowadzi statystyki udzielonych grantów w podziale na grupy nauk, a zakres publikowanych informacji dotyczących realizowanych i finansowanych badań jest skromniejszy niż w przypadku NCN. W NCBR nie ma programów skierowanych bezpośrednio do beneficjentów z sektora rolniczego. Według danych NCBR, w 2018 r. instytucje i uczelnie związane z sektorem rolnym otrzymały łącznie około 230 mln zł. Większość z tych instytucji prowadzi działalność naukowo-badawczą w obszarze szerszym niż samo rolnictwo i niemożliwe jest łatwe ustalenie jaka część środków NCBR finansuje badania związane z rolnictwem.

Tabela 58. Wydatki NCBR w 2018 r. na rzecz instytucji prowadzących działalność naukowo-badawczą związaną z rolnictwem

Nazwa instytucji	Kwota dofinansowania (tys. zł)
Instytucje wspierające rolnictwo	
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	9.079,4
Centrum Doradztwa Rolniczego	9.850,5
Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa	9.569,3
Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza	1.260,0
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	11.070,2
Polska Izba Nasienna	272,0
Instytuty badawcze	
Instytut Agrofizyki im. Bohdana Dobrzańskiego PAN	11.451,8
Instytut Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego	7.930,4
Instytut Genetyki i Hodowli Zwierząt PAN	1.117,3
Instytut Medycyny Wsi im. Witolda Chodźki	1.917,0
Instytut Parazytologii im. Witolda Stefańskiego PAN	1.196,8
Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich	843,0
Uczelnie	
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego	34.152,0
Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie	9.643,1
Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach	10.386,5
Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie	6.757,0
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu	43.550,4
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu	34.000,8
Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie	8.312,8
Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy Im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy	16.999,9
Razem	229.360,0

Źródło: dane udostępnione przez NCBR

3.3. Pośrednie wsparcie finansowe

Dla całego sektora rolniczego równie ważne jak opisane powyżej wsparcie bezpośrednie, jest wsparcie pośrednie, udzielane poprzez zniesienie lub obniżenie obciążeń ponoszonych przez rolników na rzecz instytucji publicznych. Wsparcie pośrednie może być udzielane albo poprzez ustawowe ustanowienie pewnych preferencji dla sektora rolniczego, albo poprzez indywidualne decyzje właściwych organów (rządowych i samorządowych) władzy publicznej, zmniejszające rozmiary lub ustalające bardziej dogodne terminy płatności obowiązkowych danin publicznych. Ze względów zarówno ekonomicznych, ale również społecznych i historycznych, rolnictwo ustawowo otrzymuje wsparcie pośrednie w trzech podstawowych obszarach:

- opodatkowania dochodów,
- opodatkowania posiadania nieruchomości,
- składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Zauważmy przy tym, że do instrumentów pośredniego wsparcia finansowego dla rolnictwa można byłoby zaliczyć opisane powyżej zasady funkcjonowania rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych.

3.3.1. System podatkowy

Preferencje podatkowe w postaci zwolnienia rolników indywidualnych z podatku dochodowego od osób fizycznych i zastąpienia podatku od nieruchomości znacznie niższym podatkiem rolnym są podstawową formą udzielanego im wsparcia pośredniego.

W zależności od wykorzystywanych źródeł danych¹¹⁷, można przyjmować, że jest to wsparcie w kwocie 6 – 13 miliardów złotych rocznie. Kwota ta bazuje na rachunku obejmującym roczną produkcję rolną w Polsce, kosztach produkcji, wysokościach składek płaconych przez rolników oraz aktualnych stawkach podatkowych. Szacunek nie może być bardziej dokładny ze względu na niezgodność pomiędzy danymi z różnych źródeł oraz dużą ilość małych gospodarstw, które często całą produkcję przeznaczają na własne potrzeby. O ile sama kwota jest prosta do przedstawienia, bazując na danych o produkcji rolnej, wartości dodanej oraz kosztach, to ocena zasadności i skutków zwolnienia rolników indywidualnych z PIT jest dość złożona. Trzeba więc wziąć pod uwagę fakt, iż opłacalność produkcji rolnej, szczególnie dla gospodarstw indywidualnych, jest relatywnie niska w porównaniu z efektywnością gospodarstw wielkopowierzchniowych, funkcjonujących zazwyczaj w formie przedsiębiorstw. Obciążenie rolników indywidualnych podatkiem dochodowym od osób fizycznych doprowadziłoby do sytuacji, gdzie produkcja rolna na obszarach poniżej 30-50 ha stałaby się nieopłacalna. Wywołałoby to bardzo poważne skutki – drastyczne obniżenie poziomu życia rolników, wymagające intensywnej interwencji przy użyciu instrumentów polityki socjalnej, a jednocześnie zagrożenie bezpieczeństwa żywnościowego państwa, gdyż małe gospodarstwa, nawet jeśli nie działają bardzo efektywnie, mają swój istotny wkład w podaż artykułów rolnych.

Za ostrożnym traktowaniem postulatów objęcia rolników powszechnym systemem opodatkowania dochodów przemawia również fakt, iż nie istnieje obecnie w Polsce jakikolwiek sposób ewidencji i weryfikacji finansowych efektów produkcji rolnej. Roczne dane dotyczące wartości produkcji rolnej i jej kosztów potrafią się różnić o prawie 30% w zależności od źródła, przy czym żadne z tych źródeł nie obserwuje faktycznej produkcji, jej wartości kosztów, a opiera się jedynie na oświadczeniach rolników, wydajności użytków rolnych oraz swoich algorytmach.

Preferencje podatkowe dla rolników mają swą drugą stronę – znaczące zmniejszenie dochodów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Widoczne są bardzo duże dysproporcje pomiędzy gminami wiejskimi i gminami miejskimi oraz miastami na prawach powiatu w dochodach z tytułu

¹¹⁷ GUS, FADN, Eurostat

podatku dochodowego od osób fizycznych. Miasta na prawach powiatu mają ponad dwukrotnie wyższe wpływy z PIT; w przypadku gmin miejskich różnica jest również widoczna. Co interesujące, gminy wiejskie oraz miejsko-wiejskie powoli zmniejszają różnice. Dynamika dochodów PIT dla gmin wiejskich w latach 2010-2018 wyniosła 229%, dla gmin miejsko-wiejskich 203%, dla gmin miejskich 184% a dla miast na prawach powiatu 175%. Prawdopodobnie jest to związane z malejącym sektorem rolniczym, zmniejszającą się liczbą rolników i powierzchni upraw.

Tabela 59. Dochody gmin udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych w latach 2010-2018

Kategorie gmin	2010	2015	2016	2017	2018
	zł na 1 mieszkańca				
Ogółem gminy	607,9	850,5	918,0	1.001,5	1.136,1
Miasta na prawach powiatu	1 036,8	1 378,0	1 479,2	1 602,7	1 809,3
Gminy miejskie	548,8	771,0	826,0	896,8	1 009,2
Gminy miejsko-wiejskie	397,1	591,6	642,0	707,9	807,5
Gminy wiejskie	306,0	494,9	545,9	606,4	700,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Zwolnienie rolników z podatku dochodowego od osób fizycznych nie obejmuje – zgodnie z art. 2 ustawy od podatku dochodowym od osób fizycznych – przychodów z tzw. działów specjalnych produkcji rolnej. Stawka podatku dochodowego od osób fizycznych dla działów specjalnych wynosi 19% i w ogólnej kwocie nie jest znacząca. W 2017 dochody podatkowe od podatników z działów specjalnych stanowiły 0,04% wszystkich dochodów PIT. Ustawodawca wymienia 15 obszarów wraz ze stawkami, w których podatek dochodowy jest stosowany:

- uprawy w szklarniach ogrzewanych powyżej 25 m² (stawki od m²),
- uprawy w szklarniach nieogrzewanych powyżej 25 m² (stawki od m²),
- uprawy w tunelach foliowych ogrzewanych powyżej 50m² (stawki od m²),
- uprawy grzybów i grzybni powyżej 50 m² (stawki od m²),
- drób rzeźny powyżej 100 szt. (stawki od sztuki),
- drób nieśny powyżej 80 szt. (stawki od sztuki),
- wylęgarnie drobiu (stawki od sztuki),
- zwierzęta futerkowe (stawki od sztuki),
- zwierzęta laboratoryjne (stawki od sztuki),
- jedwabniki – produkcja kokonów (stawki od dm³),
- pasieki powyżej 80 rodzin (stawki od liczby rodzin),
- uprawy roślin *in vitro* (stawki od m²),
- hodowla entomofagów (stawki od m²),
- hodowla dżdżownic (stawki od m²),
- hodowla i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym (stawki od sztuki).

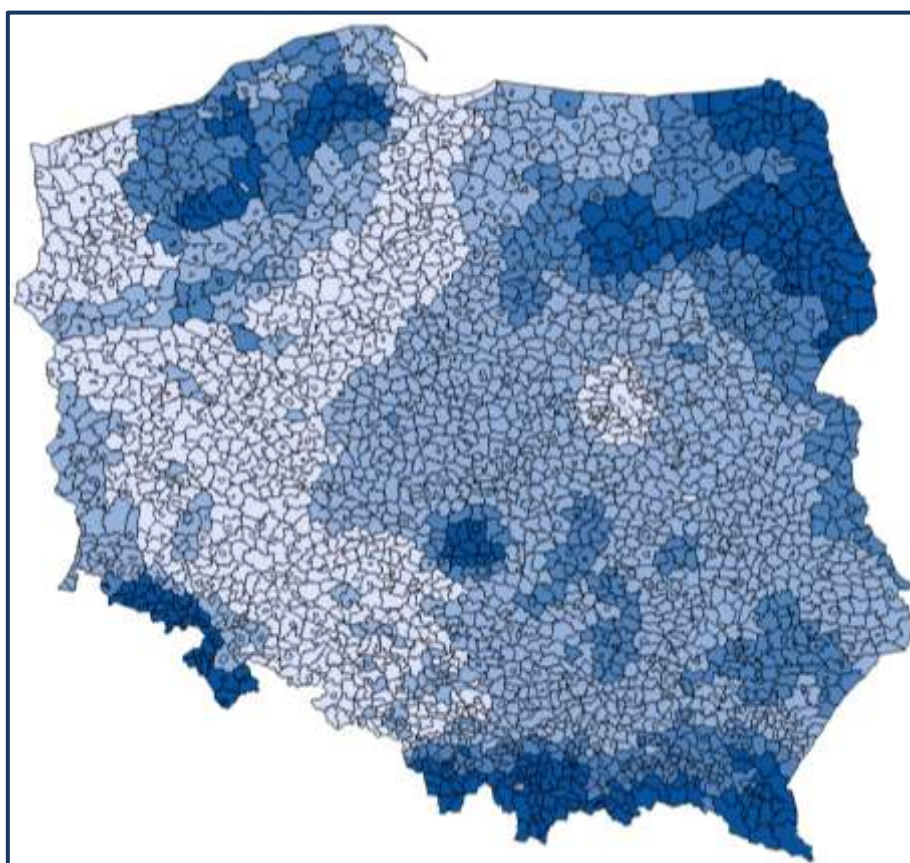
Wysokość należnego podatku w przypadku produkcji specjalnej jest ustalana na podstawie ksiąg rachunkowych prowadzonych przez rolnika lub hodowcę albo na podstawie normatywów określających szacunkowy dochód na podstawie konkretnego działu specjalnego produkcji i wykorzystanej powierzchni. Podatnicy, których przychody przekroczyły 1,2 mln euro są zobowiązani do prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Większość wymienionych wyżej działów specjalnych zdecydowanie odróżnia się od typowego rolnictwa pod względem powierzchni wykorzystanej ziemi i dochodowości z hektara. Porównując stawki podatku od dochodów z działów specjalnych rolnictwa z danymi o przeciętnej produkcji z hektara widzimy bardzo wyraźną różnicę tych wielkości. O ile bowiem przeciętna produkcja z hektara wynosiła w 2018 r. (w całym rolnictwie) około 7800 zł, to normatyw dochodów z hodowli roślin ozdobnych wynosi w szklarniach 70 tys. zł za hektar, przy hodowli

dżdżownic – 500 tys. zł, a dla upraw roślin *in vitro* – 1,2 mln zł za hektar. Podane powyżej rodzaje działalności oczywiście są uprawiane na znacznie mniejszych areałach, ale ich dochodowość jest zdecydowanie wyższa od dochodowości z tradycyjnych działów rolnictwa.

W odróżnieniu od wszystkich pozostałych gałęzi gospodarki, rolnicy za korzystanie z gruntów płacą podatek rolny zamiast podatku od nieruchomości. Podatek rolny, którego wysokość jest ustalana na podstawie średniej ceny skupu żyta, przynależności od odpowiedniego okręgu podatkowego oraz klasy ziemi jest zdecydowanie niższy od podatku od nieruchomości. Zgodnie z art. 4 ustawy o podatku rolnym ustala się cztery okręgi podatkowe, do których zalicza się gminy i miasta w zależności od warunków ekonomicznych i produkcyjno-klimatycznych. Poniższa mapa przedstawia okręgi podatkowe (najjaśniejszym kolorem oznaczono obszary z najwyższymi stawkami). Oprócz okręgu podatkowego i klasy ziemi do wyliczenia wysokości stawki podatkowej, bierze się również pod uwagę wysokość nad poziomem morza. W gminach, w których co najmniej 50% użytków rolnych jest położonych powyżej 350 m nad poziomem morza stosuje się dodatkowe ulgi.

Rysunek 17. Okręgi podatkowe dla podatku rolnego



I okręg podatkowy	II okręg podatkowy	III okręg podatkowy	IV okręg podatkowy
-------------------	--------------------	---------------------	--------------------

Źródło: rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie zaliczenia gmin oraz miast do jednego z czterech okręgów podatkowych. (Dz. U. 2001, nr 143, poz. 1614)

Powiązanie stawki podatku rolnego ze średnią ceną skupu żyta rodzi pewien problem związany z zależnością cen od urodzaju. W okresach nieurodzaju, kiedy zbiory są niższe a ceny rynkowe są – ze względu na zmniejszoną podaż – wyższe, stawki podatku rolnego rosną. Oznacza to, że przy zmniejszających się w danym roku dochodach, stawka podatkowa na następny rok rośnie. Taka zależność nie powinna występować, aczkolwiek biorąc pod uwagę, że stawki podatku rolnego nie stanowią bardzo dużego obciążenia dla rolników, można takie rozwiązanie zaakceptować.

Podobnie jak w przypadku pozostałych podatków lokalnych, rada gminy może ustalić stawki podatku rolnego niższe od stawek maksymalnych, podanych w odpowiednich obwieszczeniach. Obniżenie stawek wpływa na dochody podatkowe jednostki oraz wysokość subwencji wyrównawczej, gdyż przy obliczaniu należnej subwencji wyrównawczej finansowe skutki zastosowania ulg i zwolnień podatkowych oraz skutki ustalenia stawek na poziomie niższym od maksymalnego są traktowane na równi z faktycznie zrealizowanymi dochodami. Przez stosowanie obniżonych stawek podatku rolnego gminy tracą ok. 8% potencjalnych wpływów z tego podatku rolnego. Jeszcze większe, bo wynoszące ok. 10% potencjalnych wpływów są skutki stosowania obniżonych w stosunku do maksymalnych stawek podatku od nieruchomości.

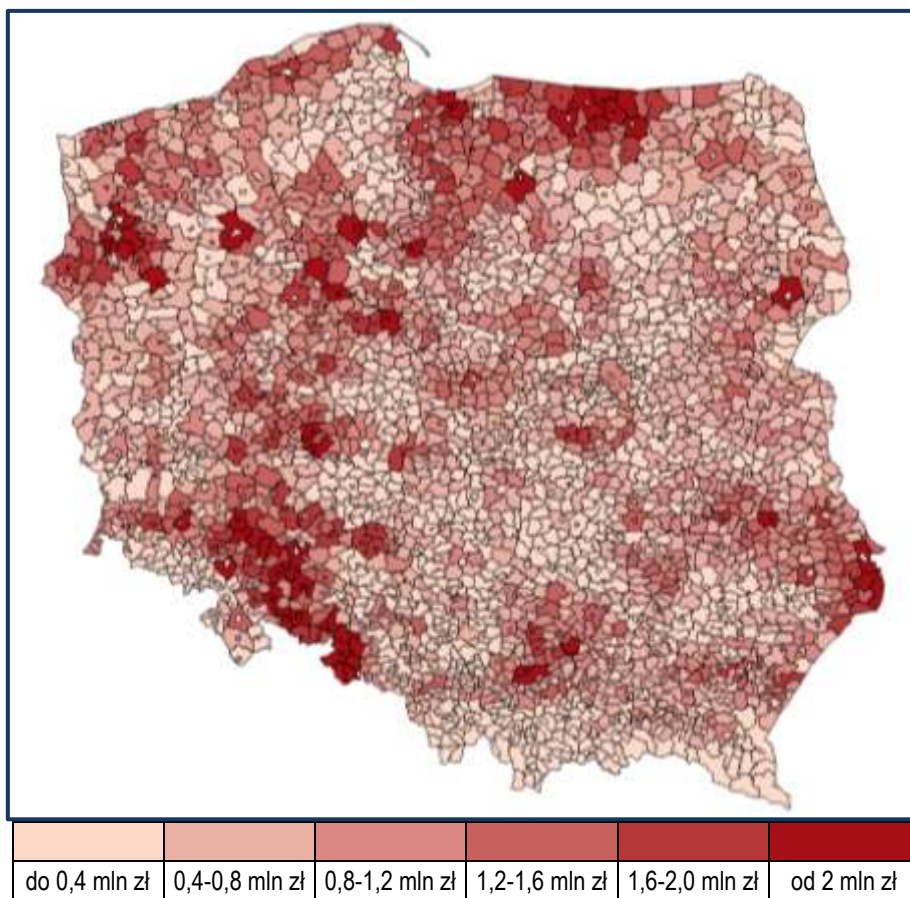
Tabela 60. Dochody gmin z podatku rolnego w latach 2015-2019

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019
	tys. zł				
Dochody pobrane	1 592 973,0	1 513 458,2	1 485 185,6	1 482 054,9	1 536 598,3
Skutek stosowania stawek niższych od maksymalnych	-291 417,8	-138 032,5	-116 202,4	-111 162,9	-130 901,8
Ulg i zwolnienia	-3 979,7	-1 335,6	-1 346,1	-1 198,3	-1 837,5
Umorzenia	-10 992,3	-8 927,4	-6 817,4	-9 775,7	-7 531,8
Raty i odroczenia	3 730,4	2 786,2	2 739,4	2 152,8	2 060,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Dla jednostek samorządu terytorialnego, podatek rolny jest drugim najważniejszym podatkiem lokalnym (po podatku od nieruchomości) i szczególnie w gminach wiejskich o charakterze rolnym stanowi istotne źródło dochodów.

Rysunek 18. Dochody gmin z podatku rolnego w 2018 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Teoretycznie budowa bazy podatkowej oparta na dążeniu do zwiększania dochodów z podatku od nieruchomości i podatku rolnego może być lepszą strategią finansową niż koncentrowanie się wyłącznie na działaniach zmierzających do wzrostu dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych. O ile mieszkańcy mogą się przeprowadzić i zmienić gminę, do której będzie odprowadzany ich podatek, to wpływy z opodatkowania nieruchomości będą zawsze wpływały do danej gminy. Celowe jest jednak przypomnienie, że wpływy z podatku rolnego stanowią łącznie mniej niż 0,5% wszystkich dochodów gmin i nawet w gminach wiejskich ich znaczenie dla całkowitej sumy dochodów jest niewielkie. Na marginesie kwestii dochodów z opodatkowania nieruchomości warto przypomnieć, że dla niektórych gmin wiejskich kluczowe znaczenie mają dochody z opłaty eksploatacyjnej, pobieranej od podmiotów prowadzących działalność regulowaną ustawą z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze¹¹⁸

W 2020 r. maksymalne stawki podatku rolnego wynoszą 146,15 zł za hektar dla użytków rolnych oraz 292,3 zł za hektar dla pozostałych gruntów. Jednocześnie stawka maksymalna podatku od nieruchomości, ustalana przez Ministerstwo Finansów, za metr kwadratowy gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (w zdecydowanej większości przypadków, samorządy korzystają ze stawki maksymalnej lub minimalnie obniżonej) wynosi 95 groszy, czyli 9500 zł za hektar.

Tabela 61. Stawki podatku rolnego i podatku od nieruchomości w latach 2016-2020

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020
	zł				
Średnia cena skupu 1dt żyta	53,8	52,4	52,5	54,4	58,5
Podatek od gruntów rolnych za 1ha	134,4	131,1	131,2	135,9	146,2
Podatek od pozostałych gruntów za 1 ha	268,8	262,2	262,5	271,8	292,3
Podatek od nieruchomości (1m ² DG)	8 900,0	8 900,0	9 100,0	9 300,0	9 500,0
Końcowa produkcja netto na 1 ha	4908,00	5661,00	5364,00	.	.

Źródło: obliczenia własne na podstawie obwieszczeń Ministra Finansów lub komunikatów prezesa GUS

Podobnie jak w przypadku zwolnienia z podatku dochodowego, także i w tym przypadku uzasadnieniem zastosowania preferencji podatkowych jest kryterium ekonomiczne. Wartość dodana produkcji rolniczej na 1 ha użytków rolnych wynosiła – w 2018 r. – około 3000 zł¹¹⁹; więc zastosowanie wobec gruntów rolnych ogólnych stawek podatku od nieruchomości oznaczałoby nieopłacalność produkcji rolnej w obecnej postaci oraz – zapewne – gwałtowny wzrost cen żywności.

Do rozważenia pozostaje problem, czy podatek rolny jako alternatywna forma opodatkowania nieruchomości – powinien być płacony od wszystkich gruntów sklasyfikowanych w geodezyjnej ewidencji gruntów jako grunty rolne, czy też tylko od gruntów stanowiących część zarejestrowanych gospodarstw rolnych i faktycznie wykorzystywanych do produkcji roślinnej i zwierzęcej. Problem uważamy za istotny, gdyż, jak to już wcześniej sygnalizowaliśmy – ewidencyjna powierzchnia gruntów rolnych o ok. 4 mln ha przewyższa powierzchnię gruntów rolnych w gospodarstwach rolnych prowadzących działalność produkcyjną.

Może to oznaczać, że posiadacze gruntów o powierzchni równej ok. 12% powierzchni Polski i ok. 21% gruntów formalnie sklasyfikowanych jako grunty rolne, bezzasadnie korzystają z preferencyjnego opodatkowania posiadanych gruntów. Możliwe jest jednak, że problem tkwi w nierzetelnej ewidencji gruntów – wiadomo, że oznaczenie sposobu wykorzystania gruntu w ewidencji geodezyjnej nie musi być zgodne z rzeczywistymi funkcjami gruntu.

¹¹⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 868 z późn. zm.

¹¹⁹ *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2018*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 126.

3.3.2. Ubezpieczenia zdrowotne

Określenie sposobu wspierania bezpośredniego rolników z punktu widzenia ubezpieczenia zdrowotnego jest mocno skomplikowane. W funkcjonującym w Polsce systemie wyróżniamy kilka kategorii osób posiadających prawo do świadczeń, bez konieczności opłacania składek. Część z tych osób może być objęta ubezpieczeniem z innego tytułu, ale nie musi. Prawo do finansowanych środkami publicznymi świadczeń zdrowotnych bez obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne przysługuje m.in.:

- dzieciom, wnukom oraz małżonkom osoby ubezpieczonej po zgłoszeniu ich do ubezpieczenia,
- rodzicom i dziadkom osoby ubezpieczonej po zgłoszeniu ich do ubezpieczenia, o ile mieszkają we wspólnym gospodarstwie domowym,
- rolnikom i ich domownikom w gospodarstwach o powierzchni do 6 ha,
- obywatelom polskim do ukończenia 18 roku życia,
- zarejestrowanym bezrobotnym (niezależnie od tego, czy mają prawo do zasiłku),
- skazanym oraz tymczasowo aresztowanym,
- kobietom w okresie ciąży, porodu i połogu (do 42 dni po porodzie),
- osobom nieubezpieczonym na podstawie kryterium dochodowego, które otrzymują pomoc z pomocy społecznej,
- osobom uzależnionym od alkoholu i narkotyków,
- osobom chorym na niektóre choroby zakaźne, na podstawie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹²⁰,
- osobom z zaburzeniami psychicznymi (w zakresie psychiatrycznej opieki zdrowotnej),
- osobom narażonym na zakażenie chorobą zakaźną poprzez kontakt z osobami zakażonymi (świadczenia obejmują tylko wybrane jednostki chorobowe).

Oprócz osób wymienionych powyżej, preferencyjnymi składkami ubezpieczenia zdrowotnego są objęci również m.in. rolnicy w gospodarstwach powyżej 6ha oraz duchowni (składka miesięczna pomiędzy 55 i 230 zł). Jak wynika z powyższej listy znacząca część osób, którym przysługują świadczenia, nie płaci składek, albo płaci je w obniżonej wysokości. Część z nich jest finansowana bezpośrednio z budżetu państwa, część z funduszy celowych (np. Fundusz Pracy), a w innych przypadkach, świadczenia są finansowane ze składek pozostałych płatników.

Większość polskich gospodarstw rolnych (około 55%¹²¹) ma powierzchnię poniżej 6 hektarów, co oznacza, że rolnicy wraz z rodzinami tam pracującymi są zwolnieni ze składek na ubezpieczenie zdrowotne. Składki te są pokrywane bezpośrednio z budżetu państwa¹²² poprzez odpowiednią dotację dla Funduszu Emerytalno-Rentowego, który następnie przekazuje te środki do NFZ. Rolnicy oraz ich rodziny posiadający gospodarstwa powyżej 6 hektarów, płacą składkę w wysokości 1 zł miesięcznie od hektara przeliczeniowego¹²³. Oznacza to, że maksymalna roczna składka na ubezpieczenie zdrowotne dla rolników wynosi 23,4 zł za hektar. W Polsce ubezpieczeniem zdrowotnym z systemu rolniczego objętych jest około 2,5 miliona osób. Dla rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej, stawka jest ustalana kwotowo przez KRUS jako 9% minimalnego wynagrodzenia¹²⁴ (234 zł w 2020). Dla porównania składka dobrowolnego ubezpieczenia w Narodowym Funduszu Zdrowia w pierwszym kwartale 2020 wynosiła 483,12 zł miesięcznie¹²⁵.

¹²⁰ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz. U. 2008, nr 234, poz. 1570

¹²¹ Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2018, s 89, Główny Urząd Statystyczny

¹²² <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/ubezpieczenia-zdrowotne/> (dostęp 13.06.2020)

¹²³ 1 hektar przeliczeniowy to 1 hektar ziemi rolnej IV klasy, w zależności od klasy ziemi, przeliczniki wynoszą od 1,95 dla I klasy do 0,05 dla klasy VI.

¹²⁴ W poprzednich latach jako podstawę wyliczenia używano również kwot stałego zasiłku z pomocy społecznej oraz świadczenia pielęgnacyjnego.

¹²⁵ <https://www.nfz.gov.pl/dla-pacjenta/zalaw-spraw-krok-po-kroku/jak-ubezpieczyc-sie-dobrowolnie/> (dostęp 13.06.2020)

Tabela 62. Przychody NFZ w latach 2015-2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018
	mln zł			
Przychody NFZ	66.806,3	69.273,3	74.746,0	79.652,8
- z ZUS	63.480,3	65.844,3	71.435,3	76.344,5
- z KRUS	3.326,1	3.429,0	3.310,7	3.308,3
w tym: - ze składek rolników	1.572,7	1.674,2	1.553,5	1.548,4
- z budżetu państwa	1.753,4	1.754,8	1.757,2	1.759,9
Świadczeniobiorcy	33.727	33.786	33.878	33.939
- z ZUS	31.150	31.353	31.426	31.561
- z KRUS	2.577	2.525	2.452	2.378
	%			
Udział rolników:				
- w przychodach NFZ	4,9	4,9	4,4	4,1
- w liczbie ubezpieczonych w NFZ	7,6	7,4	7,2	7,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie planów finansowych NFZ oraz biuletynów statystycznych KRUS

Jak widać w powyższej tabeli, pomimo takiego samego dostępu do świadczeń, osoby nie objęte rolniczym systemem ubezpieczenia zdrowotnego w znaczącym stopniu finansują świadczenia dla rolników i ich rodzin. Trzeba również zauważyć, że istnieje znacząca różnica pomiędzy pojęciem ubezpieczony i uprawniony do świadczeń. Według sprawozdań Narodowego Funduszu Zdrowia, uprawnionych do świadczeń jest około 90% obywateli Polski, natomiast tylko 80% jest faktycznie ubezpieczonych. Pozostałe 10% jest uprawnione do świadczeń na podstawie przepisów przytoczonych powyżej. Jednocześnie 10,5% obywateli nie jest ubezpieczonych i nie są oni uprawnieni do świadczeń zdrowotnych finansowanych środkami publicznymi.

Analizując przedstawione powyżej dane możemy stwierdzić, że gdyby rolnicy płacili taką samą składkę jak pracownicy w innych branżach, do systemu opieki zdrowotnej trafiałoby rocznie około 10 mld zł więcej. Trzeba jednak po raz kolejny zaznaczyć, że przy obecnym stopniu opłacalności produkcji rolnej w gospodarstwach indywidualnych, pełna składka byłaby prawdopodobnie niemożliwa do wyegzekwowania i doprowadziłaby do szybkiego upadku całego sektora rolniczego.

3.3.3. Inne formy wsparcia

Oprócz trzech podstawowych obszarów opisanych powyżej, można wymienić np. VAT, który w przypadku żywności ma obniżoną stawkę, jednak nie odnosi się to wyłącznie do sektora rolniczego, stąd zostało to przez nas pominięte. Patrząc na kwoty odnoszące się do wielkości wsparcia pośredniego, trzeba wyraźnie zaznaczyć, że są one znacznie większą pomocą dla sektora rolnego od kwot prezentowanych we wsparciu bezpośrednim.

Wymienione powyżej rodzaje wsparcia pośredniego i bezpośredniego nie wyczerpują wszystkich narzędzi, którymi wspiera się w Polsce rolnictwo i obszary wiejskie. Część z pozostałych nie jest nastawiona wyłącznie na obszary wiejskie, a w innych przypadkach trudno szacować ewentualną kwotę wsparcia. Niektóre z tych mechanizmów oddziałują na znacznie szersze grupy, a w niektórych przypadkach wsparcie rolnictwa lub wsi odbywa się przypadkowo. Są też takie, które dopiero zostały stworzone i nie mamy możliwości oceny efektów działania. Z najważniejszych mechanizmów, za pomocą których rolnictwo i obszary wiejskie są wspierane, oprócz tych wymienionych we wcześniejszych rozdziałach, można uznać:

- preferencyjne stawki podatku VAT,
- interwencje rynkowe,
- Fundusz Dróg Samorządowych,
- Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej.

1. Zdecydowana większość żywności (szczególnie tej nieprzetworzonej) objęta jest 5% lub 8% stawką VAT. W rzeczywistości VAT płacą konsumenci, ale oznacza to niższe ceny żywności i łatwiejszy zbył swojej produkcji. Również obniżona stawka podatku VAT (8%) objęte są towary i usługi wykorzystywane w produkcji rolniczej (zwierzęta gospodarskie, nawozy i środki ochrony roślin, sznurek do maszyn rolniczych).
2. Rolnictwo jest praktycznie jedyną branżą produkcyjną w Polsce z zapewnionym rynkiem zbytu. Niezależnie od wolumenu produkcji i zapotrzebowania rynkowego istnieje mechanizm interwencji rynkowych, za pomocą którego w przypadku trudnej sytuacji rolników na rynku, ich produkcja jest wykupywana przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa a następnie przechowywana bezpośrednio u rolników lub w magazynach państwowej spółki Elewarr.
3. Funduszu Dróg Samorządowych został utworzony ustawą z 23 października 2018 r. i jest państwowym funduszem celowym, którego zadania pokrywają się z wcześniej realizowanym narodowym program przebudowy dróg lokalnych oraz programem rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 – 2019. Dochody funduszu mają pochodzić z NFOŚiGW (nie mniej niż 1,4 mld zł. rocznie), dotacji celowej z Ministerstwa Obrony Narodowej (500 mln zł. rocznie), Dyrekcji Generalnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (2% przychodów ze sprzedaży drewna) oraz spółek skarbu państwa (7,5% zysku po opodatkowaniu). Sposób finansowania funduszu oraz plan finansowy przedstawiony w ustawie budżetowej na rok 2020 jest nie jasny i na chwilę obecną nie można powiedzieć niczego konkretnego na temat działalności FDS.
4. Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej jest kolejnym nowoutworzonym państwowym funduszem celowym. Jego podstawowym zadaniem jest dofinansowanie przywracania lokalnych połączeń autobusowych. Fundusz został powołany na podstawie Ustawy z dnia 16 maja 2019 roku. W planie finansowym na 2020 zaplanowano łączne dotacje dla beneficjentów w wysokości 800 milionów złotych. Dopłaty nie będą przysługiwać komunikacji miejskiej; na terenach wiejskich, mają dofinansowywać deficytowe linie autobusowe. Podstawowym przychodem funduszu mają być wpływy z opłaty emisyjnej, z opłaty zastępczej (ustawa o biokomponentach i biopaliwach ciekłych) oraz z opłaty paliwowej. Podobnie jak w przypadku Funduszu Dróg Samorządowych, za wcześniej jest, żeby podjąć się próby jakiegokolwiek oceny skuteczności działania funduszu.

3.4. Efektywność wsparcia – próba oceny

W celu lepszej prezentacji systemów wsparcia rolnictwa przeprowadziliśmy dwie symulacje potencjalnych kosztów (obciążeń) fiskalnych i dochodów z dopłat bezpośrednich do działalności rolniczej. Założyliśmy, że analizowane gospodarstwo niczego nie produkuje i nie sprzedaje – sytuację finansową właściciela gospodarstwa kształtują więc wyłącznie obowiązki fiskalne oraz rozmiary wsparcia publicznego z dopłat bezpośrednich. W pierwszej symulacji przyjęliśmy, że opisujemy 10-hektarowe gospodarstwo rolne z gruntami klasy III a, prowadzone przez osobę poniżej 40 roku życia. Prowadzącemu gospodarstwo przysługują wówczas płatności bezpośrednie z czterech tytułów:

- płatności podstawowej,
- płatności za zazielenienie,
- płatności dodatkowej przyznawanej gospodarstwom o powierzchni od 3 do 30 ha,
- płatności dla młodych rolników.

Stawki podatkowe oraz na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne odpowiadają warunkom z roku 2019. Ze względu na konstrukcję podatku rolnego symulacje przeprowadziliśmy dla wszystkich czterech okręgów podatkowych.

Druga symulacja została przeprowadzona dla 25-hektarowego gospodarstwa w III okręgu podatkowym. Wszystkie pozostałe założenia pozostają bez zmian. Co istotne, 25-hektarowe gospodarstwo mieści się w widełkach 3-30 ha, które kwalifikują właściciela do uzyskania płatności dodatkowej i jednocześnie nadal podlega pierwszej, podstawowej stawce ubezpieczenia społecznego – większe obciążenia obowiązują dopiero wtedy, gdy powierzchnia gospodarstwa przekroczy 50 ha.

Liczbowe parametry obu symulacji i wyniki obliczeń potencjalnego dochodu zostały przedstawione w zamieszczonej poniżej tabeli 63.

Tabela 63. Wyniki symulacji przychodów z dopłat i obciążeń fiskalnych

Wyszczególnienie	Symulacja I				Symulacja II
PARAMETRY SYMULACJI					
Powierzchnia gospodarstwa	10				25
Okręg podatkowy	I	II	III	IV	III
Klasa gruntu	III a				
Mnożnik dla okręgu podatkowego	1,65	1,50	1,40	1,25	1,40
Podstawowa stawka podatku rolnego za 1 ha	135,90	135,90	135,90	135,90	135,90
Stawka podatku rolnego za 1 ha po uwzględnieniu okręgu oraz klasy gruntu	224,20	203,90	190,30	169,90	190,30
Stawka za ubezpieczenie zdrowotne od 1 ha rocznie	19,80	18,00	16,80	15,00	16,80
Stawka za ubezpieczenie społeczne miesięcznie	94,00	94,00	94,00	94,00	94,00
zł					
PRZYCHODY					
Płatności bezpośrednie za ha					
Jednolita płatność obszarowa	471,60	471,60	471,60	471,60	471,60
Płatność za zazielenienie	316,50	316,50	316,50	316,50	316,50
Płatność dodatkowa	185,00	185,00	185,00	185,00	185,00
Płatność dla młodych rolników	165,10	165,10	165,10	165,10	165,10
Łącznie płatności na gospodarstwo	11.382,60	11.382,60	11.382,60	11.382,60	28.456,50
KOSZTY (OBCIĄŻENIA)					
Należny podatek rolny	2.242,40	2.038,50	1.902,60	1.698,80	4.756,50
Należna składka za ubezpieczenie zdrowotne	198,00	180,00	168,00	150,00	420,00
Należna składka na ubezpieczenie społeczne	1.128,00	1.128,00	1.128,00	1.128,00	1.128,00
Łącznie koszty roczne	3.568,40	3.346,50	3.198,60	2.976,80	6.304,50
DOCHÓD (PRZYCHODY - KOSZTY)	7.814,30	8.036,10	8.184,00	8.405,90	22.152,00
Dochód miesięczny	651,20	669,70	682,00	700,50	1.846,00

Źródło: obliczenia własne

Jak widzimy, sam fakt posiadania dziesięciohektarowego gospodarstwa pozwala już na uzyskanie dochodu w wysokości 650-700 zł miesięcznie (65-70 zł z hektara) – bez podejmowania jakiejkolwiek działalności. Warto dodać, że z omówionych w rozdziale 1 wyników badań prowadzonych przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w ramach europejskiej sieci FADN wynika, iż przypadająca na 1 hektar średnia wartość salda (dla rolnictwa zawsze dodatniego) dotacji i podatków wynosiła w Polsce w 2018 r. – w zależności od typu gospodarstwa) – od 97 do 138 zł. Fakt, iż połowę tej kwoty można osiągnąć tylko dzięki posiadaniu ziemi, bez konieczności prowadzenia działalności rolniczej, wskazuje na to, iż znaczna część przedsięwzięć mających – w założeniu – wspomagać rozwój rolnictwa w istocie rzeczy jest „ujemnym podatkiem od nieruchomości”, płaconym przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego posiadaczom gruntów rolnych. Oszacowane przez nas miesięczne dochody w drugiej symulacji są już porównywalne z minimalnym wynagrodzeniem.

3.5. Plany na przyszłość

W kolejnej wersji swojej strategii „od pola na stół” (From Farm to Fork), Unia Europejska przedstawia najważniejsze problemy związane z gospodarką żywnościową w Europie oraz formułuje postulaty i zadania na najbliższe lata. Sama inicjatywa jest częścią szerszej strategii nazwanej „Europejski Zielony Ład”, która jest kluczowym unijnym programem nastawionym na ekologię i ochronę środowiska. Główne zagadnienia poruszane w strategii żywnościowej obejmują:

- zbudowanie zrównoważonego łańcucha żywnościowego, który działa na rzecz konsumentów, producentów, klimatu i środowiska,
- umożliwienie transformacji obecnej produkcji żywności na produkcję ekologiczną,
- wspieranie globalnej transformacji sektora żywnościowego.

Realizacja powyższych planów, będzie wspierana zmianami, które zostaną wprowadzone do Wspólnej Polityki Rolnej – możemy się spodziewać zmian w alokacjach w następnej perspektywie finansowej i zwiększenia środków na rolnictwo ekologiczne (ekologiczne od strony produkowanej żywności oraz ekologiczne od strony neutralności dla klimatu) kosztem innych działań. Jednym z podstawowych celów płatności bezpośrednich w przyszłej perspektywie ma być wspieranie rolnictwa ekologicznego, kosztem gospodarstw, które tylko posiadają użytki rolne. Może to oznaczać całkowite odejście od jednolitych płatności obszarowych jakie znamy dzisiaj¹²⁶.

W ramach tej samej strategii, Unia Europejska, zamierza również promować konsumpcję ryb oraz owoców morza zamiast mięsa zwierzęcego – ich hodowla / połowy są mniej uciążliwe dla klimatu i produkują mniej dwutlenku węgla. Znajdzie to swoje odbicie w kolejnym Programie Operacyjnym Ryby, które ma zostać znacznie zwiększony.

Komisja Europejska przewiduje również zmianę niektórych stawek VAT, w celu promowania żywności ekologicznej; nie wiadomo, czy ma to oznaczać obniżenie stawek na żywność ekologiczną czy też zwiększenie stawek na pozostałą – dyskusje na ten temat nadal trwają. Pojawiła się również propozycja, aby stawki systemu podatkowego na żywność Unii Europejskiej odzwierciedlały zarówno wartości odżywcze produktu jak i jego wpływ na środowisko naturalne, zanieczyszczenia i emisję gazów cieplarnianych.

Wiadomo również, że UE planuje pomagać w inwestycjach w rolnictwo oraz w badaniach nad tworzeniem zrównoważonych systemów żywnościowych poprzez gwarancje udzielane za pośrednictwem Funduszu InvestEU.

Pierwsze realne decyzje dotyczące faktycznego wsparcia mają się pojawić w IV kwartale 2020 roku. Wiadomo, że UE pracuje obecnie nad perspektywą finansową 2021 – 2027 i dopiero po jej uchwaleniu będziemy mogli powiedzieć coś więcej na temat form wsparcia oraz jego wielkości.

¹²⁶ „The requirement to improve the efficiency and effectiveness of direct payments by capping and better targeting income support to farmers who need it and who deliver on the green ambition, rather than to entities and companies who merely own farm land, remains an essential element of the future CAP” A Farm to Fork strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system. Komisja Europejska 20.5.2020

4. Podsumowanie – najważniejsze wnioski i rekomendacje

Przedstawiona powyżej analiza obszernych materiałów dotyczących stanu polskiego rolnictwa obszarów wiejskich oraz publicznego wsparcia tych obszarów, pozwoliła na sformułowanie ważnych – naszym zdaniem – wniosków i rekomendacji. Należy przy tym jeszcze raz wyraźnie stwierdzić, że problem efektywnego wsparcia kluczowych dla życia mieszkańców segmentów państwa i gospodarki, a więc:

- obszarów wiejskich obejmujących ponad 90% powierzchni kraju,
- rolnictwa – umożliwiającego zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkańców,

wymaga dalszych, pogłębionych badań i analiz. Uważamy jednak, że przedstawione w tym raporcie ustalenia i wnioski mogą stanowić dobrą podstawę do dalszych prac.

Zamieszczone poniżej podsumowanie raportu składa się z dwóch odrębnych części – krótkiego przedstawienia najważniejszych ustaleń pozwalających na ocenę stanu rolnictwa i obszarów wiejskich oraz zestawienia rekomendacji sformułowanych w wyniku analizy zgromadzonego „materiału dowodowego”.

4.1. Synteza oceny

- I. Rolnictwo i obszary wiejskie corocznie otrzymują ze środków publicznych wsparcie o wartości kilkudziesięciu miliardów złotych, pochodzących zarówno z krajowych dochodów publicznych, jak i ze środków przekazywanych Polsce z budżetu Unii Europejskiej.
- II. Niezależnie od bezpośrednich transferów środków publicznych rolnicy uzyskują dodatkowe korzyści wynikające z zastosowania wobec rolników szczególnych regulacji polegających na zmniejszeniu – w relacji do podatników z innych segmentów gospodarki narodowej – obciążeń finansowych rolników z tytułu podatków i obowiązkowych składek na rzecz instytucji publicznych finansujących zadania publiczne z zakresu ubezpieczeń społecznych i ochrony zdrowia.
- III. Mimo tak intensywnej pomocy finansowej rolnictwo przeżywa regres, wyrażający się w zmniejszaniu się liczby gospodarstw rolnych i powierzchni upraw, a także w malejącym udziale wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie do wartości dodanej w całej gospodarce narodowej.
- IV. Sektor rolniczy zdominowany jest przez małe gospodarstwa, dające minimalny (lub żaden) wkład do produkcji towarowej rolnictwa. Według szacunków Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej ponad połowa gospodarstw rolnych osiąga – w skali roku – dochody mniejsze niż 4000 euro, czyli ok. 1700 zł miesięcznie.
- V. Strategia finansowego wsparcia rolnictwa ma wyraźnie socjalny charakter. Większość środków publicznych kierowanych do rolnictwa służy bezpośredniemu zwiększeniu dochodów i nie ma wpływu ani na modernizację rolnictwa, ani na poprawę infrastruktury obszarów wiejskich. Powoduje to niską efektywność pomocy publicznej dla rolnictwa. Efektywności tej nie służy również mała selektywność stosowanych instrumentów wsparcia.
- VI. Dochody rozporządzalne w gospodarstwach domowych rolników są – w przeliczeniu na jedną osobę – wyraźnie niższe od dochodów w „miejskich” gospodarstwach domowych

dysponujących dochodami spoza rolnictwa, jednak luka między dochodami w gospodarstwach domowych rolników stopniowo maleje.

- VII. Mimo wyraźnego postępu w ostatnich trzydziestu latach, infrastruktura obszarów wiejskich nadal nie zapewnia ani dobrych warunków życia, ani właściwego wsparcia rolnictwa. Za najpoważniejsze problemy infrastruktury wiejskiej uznać należy braki sieci kanalizacyjnej i oczyszczalni ścieków.
- VIII. W ostatnich latach liczba ludności wiejskiej rośnie, przy malejącej jednocześnie liczbie mieszkańców miast. Bardziej szczegółowa analiza pokazuje jednak, że migracja z miast kierowana jest do takich obszarów wiejskich, dla których rolnictwo nie jest głównym źródłem dochodów mieszkańców w tym przede wszystkim do stref podmiejskich. Jednocześnie nadal wyludniają się obszary wiejskie położone dalej od dużych miast i od atrakcji turystycznych.
- IX. Certyfikowane rolnictwo ekologiczne odgrywa marginalną rolę w całej produkcji rolniczej. W dyspozycji gospodarstw ekologicznych znajduje się tylko ok. 3,5% użytków rolnych, a liczba gospodarstw ekologicznych i ich łączna powierzchnia od 2015 r. maleją. W polskich warunkach produkty rolnictwa ekologicznego są traktowane jak towary luksusowe, nie mają one jednak istotnego znaczenia dla jakości całej rynkowej oferty żywności.
- X. Rynek rolny w Polsce charakteryzuje się dużym rozproszeniem podaży, co zdecydowanie osłabia siłę przetargową producentów rolnych. Ma to istotny wpływ tak na jakość dostarczanej na rynek żywności (duże organizacje handlowe nie są zainteresowane droższymi produktami, nawet jeśli ich jakość jest wysoka), jak i na sytuację dochodową rolników.
- XI. System finansowy jednostek samorządu terytorialnego jest zaprojektowany w sposób dyskryminujący gminy na obszarach wiejskich. Wynika to przede wszystkim z:
 - niepełnego wyrównania samorządom strat w dochodach spowodowanych preferencyjnym ukształtowaniem obciążeń fiskalnych rolników,
 - nieuwzględnianiem w procedurach subwencyjnych faktu wyższego kosztu wykonywania wielu zadań publicznych na wsi,
 - obciążeniu gmin kosztami zadań, na które nie mają one wpływu, w tym, w pierwszej kolejności – wynagrodzeniami nauczycieli.
- XII. System pomocy publicznej dla rolnictwa jest nieprzejrzysty. Publicznie dostępne informacje nie dają ani pełnego obrazu stanu rolnictwa, ani podstaw do rzetelnej oceny efektywności pomocy publicznej.

4.2. Rekomendacje

Za najważniejszy wniosek z przeprowadzonych badań uważany stwierdzenie, że wspierania rolnictwa i wspierania rozwoju obszarów wiejskich nie można rozdzielić, gdyż te dwa kierunki interwencji państwa są ze sobą ściśle powiązane i wzajemnie na siebie oddziałują. Dlatego naszą najważniejszą rekomendacją jest konieczność opracowania **jednolitego programu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich**, określającego – z poszanowaniem dla konstytucyjnej zasady pomocniczości – strategiczne cele i kierunki interwencji państwa w analizowanym obszarze i będącego podstawą zarówno do określenia form i zakresu wsparcia udzielanego ze środków krajowych, jak i zasad wykorzystania środków Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie przedsięwzięć Wspólnej Polityki Rolnej. Uważamy też, że podstawowymi celami tego programu powinny być:

- poprawa ekonomicznej efektywności rolnictwa realizowana z zachowaniem wymagań zrównoważonego rozwoju, w tym – zasad ochrony środowiska,
- poprawa jakości produkowanej żywności,

- poprawa jakości życia na obszarach wiejskich.

Zespół uznał, że dla realizacji określonych powyżej celów strategicznych celowe byłoby wdrożenie następujących rekomendacji:

1) w zakresie ogólnych zasad wspierania rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich:

- rozważyć możliwości wykorzystania dostępnych narzędzi monitorowania rolnictwa, by w ten sposób poprawić aktualność i dokładność informacji oferowanych przez system statystyki publicznej,
- poprawić jakość ewidencji i sprawozdawczości dotyczącej wsparcia rolnictwa przez:
 - gromadzenie i publikowanie danych identyfikujących beneficjentów i efekty wsparcia,
 - sporządzanie sprawozdań zgodnie z zasadami ewidencji i sprawozdawczości budżetowej,
 - ujednolicenie form i terminów publikacji danych o wykorzystaniu środków unijnych;

2) w zakresie krajowych instrumentów bezpośredniego wsparcia rolnictwa:

- promować łączenie gospodarstw w celu zmiany bardzo niekorzystnej sytuacji agrarnej, przy czym sposób promowania i ewentualne wsparcie finansowe powinno być uzależnione od końcowego areалу upraw,
- rozważyć możliwość przeprowadzenia inwentaryzacji użytków rolnych pozostających poza gospodarstwami rolnymi;

3) w zakresie instrumentów pośredniego wsparcia rolnictwa:

- zwiększyć dochody KRUS przez podniesienie wysokości stawki podstawowej lub stosowanie wyższych stawek już dla gospodarstw o powierzchni powyżej 15-20 ha,
- ograniczyć możliwość zastąpienia PIT i podatku od nieruchomości przez podatek rolny tylko do podatników mogących udokumentować sprzedaż – w ustalonej, minimalnej wysokości – produktów rolnych,
- ustanowić górną granicę obszaru gospodarstw rolnych, z których dochody opodatkowane są podatkiem rolnym,
- przeprowadzić powtórny ewaluację okręgów podatkowych;

4) w zakresie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich:

- znieść subwencję oświatową,
- ustalić nowy algorytm subwencji wyrównawczej, oparty na wyrównywaniu części różnicy standardowych dochodów i standardowych wydatków JST,
- przekazać administracji rządowej zadanie wypłacania wynagrodzeń nauczycieli,
- zastąpić zadania zlecone samorządom na mocy ustaw w obligatoryjne zadania własne oraz znieść dotacje na te zadania i przekazać JST dochody własne wystarczające na pokrycie kosztów wykonywania nowych zadań;

5) w zakresie wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich środkami Unii Europejskiej:

- zaostrzyć warunki wypłacania dopłat bezpośrednich i podobnych do nich dopłat finansowanych w ramach PROW przez:
 - podniesienie dolnej granicy powierzchni gospodarstwa uprawniającej do dopłat do co najmniej 2 lub 3 ha,
 - wprowadzenie obowiązku udokumentowania sprzedaży produktów z prowadzonego gospodarstwa o ustalonej, minimalnej wartości,
 - ograniczenie możliwości uzyskiwania wsparcia przez małe gospodarstwa inne niż ekologiczne,

- wprowadzany od 2021 roku nowy system dopłat bezpośrednich powinien być w większej mierze skupiony na faktycznej produkcji, a w mniejszej na płatnościach za powierzchnię posiadanej ziemi – ustawodawstwo unijne dopuszcza wprowadzenia dodatkowych wymogów dla gospodarstw otrzymujących dopłaty,
 - w perspektywie finansowej 2021-2027 zwiększyć alokację środków PROW na działania rozwojowe służące bezpośrednio modernizacji rolnictwa, dające wymierne korzyści w przyszłości,
 - zaostrzyć wymagania otrzymania z PROW dopłat „proekologicznych”,
 - w PROW na lata 2021-2027 zmniejszyć udział dopłat proekologicznych na rzecz działań wspierających modernizację rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich;
- 6) w zakresie wspierania rolnictwa ekologicznego:**
- rozważyć możliwość certyfikacji konkretnych produktów rynkowych spełniających ustalone wymagania dotyczące jakości produktu i technologii produkcji, bez konieczności uzyskiwania przez producenta statusu gospodarstwa ekologicznego;
- 7) w zakresie funkcjonowania instytucji otoczenia rolnictwa:**
- dokonać przeglądu kompetencji administracyjnych instytucji otoczenia rolnictwa i usunąć przypadki nakładania się kompetencji różnych instytucji;
- 8) w zakresie wspierania rozwoju handlu artykułami rolnymi:**
- intensywnie promować tworzenie grup producenckich,
 - wzmocnić nadzór UOKiK nad przestrzeganiem przez duże organizacje handlowe zakazu stosowania praktyk monopolistycznych,
 - promować wśród rolników kompetencje w obszarze technologii cyfrowych, w tym – wykorzystanie Internetu do promocji swoich produktów i ich sprzedaży,
 - usprawnianie łańcucha dystrybucji produktów rolnych nie powinno skupiać się na aukcjach elektronicznych, lecz na rozwiązaniach internetowych służących organizacji wirtualnych rynków (m.in. internetowych platform handlowych) pozwalających na sprzedaż tak większych, jak i niewielkich partii produktów zainteresowanym nimi odbiorcom.

W aneksie do niniejszego opracowania przedstawiono pełne zestawienie szczegółowych wniosków z badań i ich powiązania ze sformułowanymi powyżej rekomendacjami.

Aneks. Robocze zestawienie wniosków i rekomendacji

Wnioski	Rekomendacje
1. Nie można rozdzielić wspierania rolnictwa i wspierania obszarów wiejskich. Oba te obszary są ze sobą ściśle powiązane i wzajemnie na siebie oddziałują 2. KE prowadzi monitoring rynków rolnych i rozwoju obszarów wiejskich w oparciu o sprawozdawczość państw członkowskich, bazy danych związanych z płatnościami z funduszy rolnych UE (CATS) oraz wspólny system monitorowania i ewaluacji na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (CMES). Ewaluacja WPR realizowana jest na trzech poziomach obejmujących kolejno wskaźniki produktu, wskaźniki wyników oraz wskaźniki oddziaływania. 3. Mimo dostępności technologii umożliwiających agencjom państw członkowskich monitorowanie upraw i szybsze reagowanie na nieprawidłowe działania związane z zarządzaniem gruntami rolnymi przez rolników, w Polsce znajdują one zastosowanie tylko do monitorowania zniszczeń upraw wywołanych niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi. Tym samym ich potencjał nie jest w pełni wykorzystany 4. Utrzymywanie obecnego stanu ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego rolników, w starzejącym się społeczeństwie, będzie się coraz bardziej negatywnie odbijał na finansach państwa oraz NFZ. 5. Ewidencja i sprawozdawczość dotycząca wsparcia rolnictwa jest nieprzejrzysta 6. Uruchamiane obecnie programy rządowe, które będą obsługiwane przez nowopowstałe państwowe fundusze celowe, wydają się mieć nie jasną strukturę finansowania co budzi poważne zastrzeżenia co do efektywności i jakości ich funkcjonowania 7. Działy specjalne produkcji rolnej, pomimo bardzo wysokich normatywów produkcji z hektara, są praktycznie niewidoczne w strukturze dochodów budżetu państwa	Rozważyć możliwości wykorzystania dostępnych narzędzi monitorowania rolnictwa, by w ten sposób poprawić aktualność i dokładność informacji oferowanych przez system statystyki publicznej Poprawić jakość ewidencji i sprawozdawczości dotyczącej wsparcia rolnictwa przez: – gromadzenie i publikowanie danych identyfikujących beneficjentów i efekty wsparcia, – sporządzanie sprawozdań zgodnie z zasadami ewidencji i sprawozdawczości budżetowej, – ujednolicenie form i terminów publikacji danych o wykorzystaniu środków unijnych

Wnioski	Rekomendacje
8. W strukturze agrarnej polskiego rolnictwa dominują małe i bardzo małe gospodarstwa, niezdolne ani do generowania znaczącej produkcji towarowej, ani zapewnienia wystarczających dochodów rolnikom.	
9. Niewłaściwa struktura agrarna jest przyczyną niskiej produktywności, stwarza poważne problemy dochodowe wielu właścicielom gospodarstw rolnych, skutecznie hamując wdrażanie postępu technologicznego. Pochodną złą strukturą obszarową jest m.in. dekoncentracja upraw i chowu zwierząt (brak dostatecznej specjalizacji gospodarstw), a w konsekwencji niskie dochody rolników	Promować łączenie gospodarstw w celu zmiany bardzo niekorzystnej sytuacji agrarnej. Sposób promowania i ewentualne wsparcie finansowe powinno być uzależnione od końcowego areалу upraw.
10. Wydajność produkcji z hektara stale rośnie (25% w ciągu ostatnich 7 lat), ale jest to najprawdopodobniej okupione spadkiem jakości produkowanej żywności	
11. Według Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii ok. 4 milionów hektarów użytków rolnych nie jest wykorzystywane w zarejestrowanych gospodarstwach rolnych. Należy ona prawdopodobnie do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz samorządów.	Rozważyć możliwość przeprowadzenia inwentaryzacji użytków rolnych pozostających poza gospodarstwami rolnymi
12. System powszechnego ubezpieczenia społecznego rolników z roku na rok jest coraz poważniejszym obciążeniem dla budżetu państwa – szczególnie w przeliczeniu na beneficjenta.	Zwiększyć dochody KRUS przez podniesienie wysokości stawki podstawowej lub stosowanie wyższych stawek już dla gospodarstw o powierzchni powyżej 15-20 ha
13. Opodatkowanie dochodów rolników polegające na zastąpieniu podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku od nieruchomości podatkiem rolnym Powoduje radykalne zmniejszenie obciążeń finansowych rolników w stosunku do osób osiągających dochody z innych sfer gospodarki narodowej. Możliwość korzystania z preferencyjnego opodatkowania nie jest dostatecznie powiązana z koniecznością wykazania efektów działalności rolniczej	Ograniczyć możliwość zastąpienia PIT i podatku od nieruchomości przez podatek rolny tylko do podatników mogących udokumentować sprzedaż – w ustalonej, minimalnej wysokości – produktów rolnych Ustanowić górną granicę obszaru gospodarstw rolnych, z których dochody opodatkowane są podatkiem rolnym
14. Okręgi podatkowe dla podatku rolnego zostały ustalone 20 lat temu i niekoniecznie oddają obecną sytuację ekonomiczną gmin.	Przeprowadzić powtórny ewaluację okręgów podatkowych
15. Uruchamiane obecnie programy rządowe, które będą obsługiwane przez nowopowstałe państwowe fundusze celowe, wydają się mieć niejasną strukturę finansowania – budzi to poważne zastrzeżenia co do efektywności i jakości ich funkcjonowania	

Wnioski	Rekomendacje
16. Znaczna część dopłat bezpośrednich należnych w ramach I filaru Wspólnej Polityki Rolnej, a także podobnych dopłat wypłacanych ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich kierowana jest do małych gospodarstw, w których udział produkcji towarowej w całej produkcji jest niewielki (lub żaden)	Zaostrzyć warunki wypłacania dopłat bezpośrednich i podobnych do nich dopłat finansowanych w ramach PROW przez: • podniesienie dolnej granicy powierzchni gospodarstwa uprawniającej do dopłat do co najmniej 2 lub 3 ha, • wprowadzenie obowiązku udokumentowania sprzedaży produktów z prowadzonego gospodarstwa o ustalonej, minimalnej wartości • ograniczenie możliwości uzyskiwania wsparcia przez małe gospodarstwa inne niż ekologiczne
17. Większość środków pomocowych z budżetu środków europejskich (83% I filaru i 50% PROW) jest przekazywanych wyłącznie w przeliczeniu na hektary użytków rolnych wszystkim kwalifikującym się rolnikom.	Wprowadzany od 2021 roku nowy system dopłat bezpośrednich powinien być w większej mierze skupiony na faktycznej produkcji, a w mniejszej na płatnościach za powierzchnię posiadanej ziemi. Ustawodawstwo unijne dopuszcza wprowadzenie dodatkowych wymogów dla gospodarstw otrzymujących dopłaty
18. Sposób podziału PROW na funkcjonujące obecnie działania wyraźnie pokazał brak zainteresowania doradztwem i szkoleniami dla rolników. Wnioskodawcy są zainteresowani przede wszystkim działaniami, w których można otrzymać dotacje na inwestycje	
19. Ok. 40% środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich ma przeznaczenie identyczne jak wydatki z I filaru (dopłaty bezpośrednie). Zdecydowana większość pozostałych środków jest przeznaczona na zadania infrastrukturalne w rolnictwie oraz na obszarach wiejskich.	W perspektywie finansowej 2021-2027 zwiększyć alokację środków PROW na działania rozwojowe służące bezpośrednio modernizacji rolnictwa, dające wymierne korzyści w przyszłości.
20. Warunki otrzymania z PROW dopłat „proekologicznych” są praktycznie tożsame z warunkami niezbędnymi do spełnienia, by uzyskać prawo do dopłat bezpośrednich z I filaru WPR	Zaostrzyć wymagania otrzymania z PROW dopłat „proekologicznych” W PROW na lata 2021-2027 zmniejszyć udział dopłat proekologicznych na rzecz działań wspierających modernizację rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich
21. Dostępne dane o produkcji ekologicznej dotyczą jedynie certyfikowanego rolnictwa ekologicznego. Nie ma żadnych danych pozwalających na ocenę rozmiarów produkcji żywności ekologicznej w innych gospodarstwach	Rozważyć możliwość certyfikacji konkretnych produktów rynkowych spełniających ustalone wymagania dotyczące jakości produktu i technologii produkcji, bez konieczności uzyskiwania przez producenta statusu gospodarstwa ekologicznego
22. Otoczenie instytucjonalne rolnictwa i zakres ich kompetencji jest zorganizowany nieefektywnie	
23. Analiza podmiotów otoczenia instytucjonalnego rolnictwa wykazuje, że zakres ich kompetencji jest silnie zbliżony, a niekiedy wręcz na siebie się nakłada. Powielanie kompetencji jest widoczne nie tylko w układzie poziomym, ale także i pionowym	Dokonać przeglądu kompetencji administracyjnych instytucji otoczenia rolnictwa i usunąć przypadki nakładania się kompetencji różnych instytucji

Wnioski	Rekomendacje
24. Długi łańcuch dostaw powoduje, iż producenci żywności nie mają dostępu do informacji płynących od konsumentów. Pociąga to za sobą określone straty, ponieważ nie potrafią oni nadążać za zmieniającymi się tendencjami.	Intensywnie promować tworzenie grup producenckich Wzmocnić nadzór UOKiK nad przestrzeganiem przez duże organizacje handlowe zakazu stosowania praktyk monopolistycznych
25. Różnica w cenach uzyskiwanych przez producentów rolnych pomiędzy skupem i targowiskami na niektórych towarach wynosi nawet 350%.	
26. Tworzenie grup producentów rolnych w Polsce cieszy się umiarkowanym zainteresowaniem. Liczba wniosków o dofinansowanie inicjatyw podejmowanych przez grupy jest niewielka, a po zakończeniu projektu i dofinansowania ze strony UE przeżywają one trudności z dalszym funkcjonowaniem.	
27. Skutecznie działają jedynie grupy producentów suszonych liści tytoniu – grupy z tej branży skupiają do 600 członków w jednej grupie. W ubiegłych latach największe grupy producentów działały w sektorze mleka krowiego, skupiając nawet do 2000 producentów. Ok. 60%-70% wszystkich utworzonych grup producenckich zostało już wykreślonych z rejestru	
28. Skutkiem rozdrobnienia agrarnego i braku odpowiedniej współpracy pomiędzy małymi producentami jest dominująca pozycja rynkowa przedsiębiorstw skupu oraz sieci handlowych.	
29. Pomimo rosnących kosztów pracy oraz kosztów zewnętrznych, ceny najważniejszych produktów roślinnych (pszenica, żyto, jęczmień, ziemniaki) w skupie w ciągu ostatnich 5 lat mają stabilną cenę. Jest to kompensowane zwiększeniem wydajności produkcji.	
30. Asymetria rozkładu sił w łańcuchu dostaw żywności powoduje, że wielkie sieci narzucają dostawcom niekorzystne warunki współpracy w zakresie wielkości dostaw, asortymentu oraz poziomu marż	
31. Rozwój handlu towarami rolnymi oraz produktami żywnościowymi poddany jest silnemu wpływowi technologii informacyjnych obejmujących digitalizację i finansjalizację transakcji, stosowanie aplikacji Internetowych do organizowania wirtualnych rynków, a także rozwój sprzedaży internetowej artykułów rolno-żywnościowych	Promować wśród rolników kompetencje w obszarze technologii cyfrowych, w tym – wykorzystanie Internetu do promocji swoich produktów i ich sprzedaży

Wnioski	Rekomendacje
32. W Europie aukcje elektroniczne są zazwyczaj rynkami prywatnymi zorganizowanymi przez spółdzielnie i stowarzyszenia producentów rolnych. Ich działalność bazuje na wieloletniej tradycji zawierania transakcji kupna-sprzedaży w ten sposób. Brak takiej tradycji sprawia, że rozwiązania te trudno przenieść na grunt kraju, w którym dotychczas one nie funkcjonowały.	Usprawnianie łańcucha dystrybucji produktów rolnych nie powinno skupiać się na aukcjach elektronicznych, lecz na rozwiązaniach internetowych służących organizacji wirtualnych rynków (m.in. internetowych platform handlowych) pozwalających na sprzedaż tak większych, jak i niewielkich partii produktów zainteresowanym nimi odbiorcom
34. Zwiększenie możliwości bezpośredniego zawierania transakcji przez producentów rolnych, a także wzmocnienia ich siły przetargowej w marketingowych łańcuchach żywnościowych wymaga upowszechniania dostępu do elektronicznych platform umożliwiających handel produktami rolnymi i żywnościowymi.	
35. Handel na zelektronizowanych giełdach towarowych ma charakter terminowy (nie gotówkowy), a jego rozwojowi nie sprzyja nadmierny interwencjonizm (szczególnie cenowy) i protekcjonizm handlowy państwa.	
36. Jedynie dwa projekty zrealizowane w ramach dwuletniego Planu Operacyjnego KSOW w latach 2017-2018 były związane z tematyką organizacji grup producentów rolnych, przy czym oba one miały formę wyjazdów studyjnych, warsztatów i konferencji, wiązały się więc z budowaniem wiedzy, a nie rozbudową potencjału produkcyjnego i podnoszeniem konkurencyjności.	
37. Im krótszy łańcuch dostaw, tym łatwiej zachować i przekazać autentyczność i oryginalność żywności, jeśli chodzi o jej przynależność	
38. Zwiększenie możliwości bezpośredniego zawierania transakcji przez producentów rolnych, a także wzmocnienie ich siły przetargowej w marketingowych łańcuchach żywnościowych wymaga upowszechniania dostępu do elektronicznych platform umożliwiających handel produktami rolnymi i żywnościowymi	
39. Korzyściami płynącymi z tworzenia grup producentów rolnych są: – realizacja wspólnego (hurtowego) zakupu środków produkcji, – dysponowanie większą i jednolitą partią towaru o wysokiej jakości, – silniejsze partnerstwo powodujące wzmocnienie pozycji na rynku	

Wnioski	Rekomendacje
40. Obecny system finansów samorządowych jest i nieracjonalny, i niekorzystny dla samorządu terytorialnego w ogóle, a dla samorządów wiejskich w szczególności. Z wad i słabości tego systemu najważniejsze to: – wyłączenie z zakresu działań gmin ważnych zadań o charakterze lokalnym, – niewłaściwie działające mechanizmy subwencyjne, – system zadań zleconych, zmniejszający samodzielność gmin i wymuszający na gminach finansowanie własnymi środkami zadań administracji rządowej, – przeniesienie na gminy ryzyka finansowego związanego ze stosowaniem Karty Nauczyciela i z ustaleniami między rządem i organizacjami związkowymi	W celu usunięcia wad i słabości systemu należy: – znieść subwencję oświatową, – ustalić nowy algorytm subwencji wyrównawczej, oparty na wyrównywaniu części różnicy standardowych dochodów i standardowych wydatków JST, – przekazać administracji rządowej zadanie wypłacania wynagrodzeń nauczycieli – zmienić zadania zleconych w obligatoryjne zadania własne, – znieść dotacje na te zadania i przekazać JST dochody własne wystarczające na pokrycie kosztów wykonywania nowych zadań.

Bibliografia

Prawo krajowe

1. Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym (Dz. U. z 2019 r., poz. 1353 z późn. zm.)
2. Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2214)
3. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1170)
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713)
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1373 z późn. zm.)
6. Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 268).
7. Ustawa z dnia 10 marca 2006 roku o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1353)
8. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2019 r., poz. 477)
9. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r., poz. 1239)
10. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2019 r. poz. 868 z późn. zm.)
11. Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych (Dz. U. poz. 2161 z późn. zm.)
12. Ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1123 z późn. zm.)
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r., poz. 1065)
14. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie zaliczenia gmin oraz miast do jednego z czterech okręgów podatkowych. (Dz. U. Nr 143, poz. 1614)
15. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 października 2017 r. w sprawie stawki płatności dla młodego rolnika za 2017 r. (Dz. U. poz. 1890)
16. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 października 2017 r. w sprawie stawek płatności niezwiązanej do tytoniu za 2017 r. (Dz. U. poz. 1891)
17. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 października 2017 r. w sprawie stawek płatności związanych do powierzchni upraw za 2017 r. (Dz. U. poz. 1893)
18. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 października 2017 r. w sprawie stawki płatności za zazielenienie za 2017 r. (Dz. U. poz. 1894)
19. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 października 2017 r. w sprawie stawki płatności dodatkowej za 2017 r. (Dz. U. poz. 1895)

20. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 października 2017 r. w sprawie stawek płatności związanych do zwierząt za 2017 r. (Dz. U. poz. 1886)
21. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 października 2017 r. w sprawie stawki jednolitej płatności obszarowej za 2017 r. (Dz. U. poz. 1887)
22. Uchwała Rady Ministrów 233/2008 z dnia 28 października 2008 r., w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pod nazwą „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008 – 2011”
23. Uchwała Rady Ministrów 174/2011 z dnia 6 września 2011 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”
24. Uchwała Rady Ministrów 154/2015 z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 – 2019”
25. Uchwała Rady Ministrów 159/2016 z dnia 16 grudnia 2016 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 – 2019”
26. Uchwała Rady Ministrów 188/2017 z dnia 5 grudnia 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 – 2019”

Prawo europejskie

1. Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) 2092/91 (Dz. Urz. UE L Nr 189/1 z 20.07.2007)
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. Urz. UE L Nr 347 z 20.12.2013)
3. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 834/2014 z dnia 22 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania wspólnych ram monitorowania i ewaluacji wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. UE L 230 z 1.08.2014)

Statystyczne bazy danych

1. Baza danych Eurostat
2. Bank Danych Lokalnych – Główny Urząd Statystyczny
3. Platforma Analityczna SWAiD – dziedzinowe bazy wiedzy – Główny Urząd Statystyczny
4. Bank Danych Makroekonomicznych – Główny Urząd Statystyczny
5. OECD.Stat – baza danych statystycznych OECD

Opracowania statystyczne

1. *Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych 2015–2017*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2019 (oraz 2012 – 2014 i 2009 – 2011)
2. *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2019*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020 (oraz 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 i 2018)
3. *Użytkowanie gruntów i powierzchni zasiewów w 2018 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Rolnictwa, Warszawa 2019

4. *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2018/2019*, Główny Urząd Statystyczny, Gdańsk 2019
5. *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2016 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2017
6. *Rodzaje gmin oraz obszary miejskie i wiejskie* <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/rodzaje-gmin-oraz-obszary-miejskie-i-wiejskie/>
7. *Kwartalna Informacja Statystyczna IV kwartał*, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (za lata 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2015, 2017 i 2018)

Raporty, analizy i sprawozdania

1. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r.*, Rada Ministrów (oraz 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2018 i 2018)
2. *Transfery finansowe Polska – budżet UE w roku 2004*, Ministerstwo Finansów (oraz 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 i 2018)
3. *Sprawozdania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o zrealizowanych płatnościach obszarowych*
<https://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/wdrazane-programy-i-dzialania-dane-liczbowe/zrealizowane-platnosci-obszarowe.html>
4. *Sprawozdania miesięczne Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o wnioskach, umowach oraz płatnościach w ramach PROW 2014-2020*
<https://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/wdrazane-programy-i-dzialania-dane-liczbowe/program-rozwoju-obszarow-wiejskich-na-lata-2014-2020.html>
5. *Sprawozdania miesięczne z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*
<https://www.gov.pl/web/rolnictwo/sprawozdania-miesieczne-z-realizacji-prow-2014-2020>
6. *Stan wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014 – 2020. Lista umów z miejscami realizacji*, – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty-sprawozdania/stan-wdrazania-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020-lista-umow-z-miejscami-realizacji/>
7. *Sprawozdanie z działalności Narodowego Centrum Nauki 2018*, Narodowe Centrum Nauki (oraz 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 i 2017)
<http://ncn.gov.pl/BIP/index.php?id=498&id2=530>
8. *Raport Roczny za rok 2018*, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (oraz 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 i 2017) <https://www.ncbr.gov.pl/o-centrum/publikacje/raporty-roczne/>
9. *Ostateczny plan finansowy Narodowego Funduszu Zdrowia za rok 2015* (oraz 2016, 2017, 2018 i 2019) <https://www.nfz.gov.pl/bip/finanse-nfz/>
10. Bazy RB27s, Rb28s, RB-Pdp oraz RB-Z (za lata 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 oraz 2018) – Ministerstwo Finansów <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe>
11. *Sprawozdanie z działalności UOKiK za rok 2018*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, 2019
12. *Roczne sprawozdanie z wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, 2019 (oraz 2016, 2017 i 2018)

13. Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł., *Monitoring rozwoju Obszarów wiejskich. Etap III. Struktury Społeczno-gospodarcze, ich przestrzenne zróżnicowanie i dynamika*. Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju, Wsi Polskiej Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2018
14. *Atlas rolny 2019 – dokąd zmierza europejska Wspólna Polityka Rolna*. Fundacja im. Heinricha Bölla w Polsce i Instytut na rzecz Ekorozwoju. Warszawa, 2019 r.
15. Komunikat w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2014 (oraz 2015, 2016, 2017, 2018 i 2019)
16. *Raport o stanie runku telekomunikacyjnego Polsce w 2018 roku*, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Warszawa 2019

Opracowania naukowe

1. *Analiza funkcjonowania rozwiniętych i nowoczesnych giełd towarowych na świecie, rekomendująca rozwiązania dotyczące zorganizowanego handlu w formule rynku SPOT i rynku terminowego w Polsce – raport tematyczny nr 3*. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, (2018), ss. 28-29. <http://platformazywnosciowa.com.pl/wp-content/uploads/2019/12/RAPORT-TEMATYCZNY-NR-3.pdf>
2. Gołębiewski, J. (2007). *Systemy marketingowe produktów roślinnych – aspekty organizacyjne i instytucjonalne*, [w:] Gołębiewski, J. (2007). *Systemy marketingowe produktów żywnościowych - aspekty teoretyczne*. Prace Naukowe. Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego. Wydział Ekonomiczno-Rolniczy. Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu, (43). Warszawa
3. Gołębiewski, J. (2010). *Efektywność systemów marketingowych w gospodarce żywnościowej*, „Rozprawy Naukowe i Monografie”, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
4. Góral, J. (2016). *Instrumenty wspierania gospodarstw rolniczych w Polsce*. „Marketing i Zarządzanie”, 43(2), 57-69.
5. Guba, W., Majewski, E. (2008). *Priorities for Eastern EU Agriculture From An Income Stabilization Point of View*, [w:] Berg E. Huirne R., Majewski E., Meuwissen M.:(red) *Income Stabilization in A Changing Agricultural World*, Warszawa.
6. Hummels, D. (2007). *Calculating Tariff Equivalents for Time in Trade*. USAID, Report March.
7. Irwin S.H., Sanders D.R. (2012). *Financialization and Structural Change in Commodity Futures Markets*, „Journal of Agricultural and Applied Economics”, vol. 44(3), pp. 371-396 oraz UNCTAD (2010). *Recent developments in key commodity markets: trends and challenges*, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 24-25 March https://unctad.org/en/Docs/cimem2d7_en.pdf
8. Jarzębowski, S., & Klepacki, B. (2013). *Łańcuchy dostaw w gospodarce żywnościowej*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”
9. Karwat-Woźniak, B., Chmieliński, P., & Sikorska, A. (2006). *Gospodarstwa wysokotowarowe w strukturze społeczno-ekonomicznej rolnictwa chłopskiego rok po akcesji do Unii Europejskiej*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy.
10. Komorowski Ł., Stanny M., *Publiczny transport zbiorowy na obszarach wiejskich – wyniki z badań*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, 2017, tom XIX, zeszyt 3
11. *Kompetencje i rola jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, 2015

12. Montealegre F., Thompson S., Eales J.S. (2007). *An Empirical Analysis of the Determinants of Success of Food and Agribusiness E-Commerce Firms*, „International Food and Agribusiness Management Review”, Vol. 10, Issue 1, pp. 61-81
13. Seremak-Bulge, J., & Jerzak, M. (2006). *Rozwój systemu rynkowego*, [w:] Seremak-Bulge, J., Rembeza, J., Łopaciuk, W., Judziński, B., Jerzak, M., Krzemiński, M., & Borek, M. *Ewolucja rynku zbożowego i jej wpływ na proces transmisji cen*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej-Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa.
14. Szymańska E., Bórawski P. & Żuchowski I. (2018). *Łańcuchy dostaw na wybranych rynkach rolnych w Polsce*. Wydawnictwo SGGW w Warszawie
15. Witkowski, J. (2010). Zarządzanie łańcuchem dostaw: koncepcje, procedury, doświadczenia, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne. Warszawa
16. Zeng, Y., Jia, F., Wan, L., & Guo, H. (2017). *E-commerce in agri-food sector: a systematic literature review*, „International Food and Agribusiness Management Review”, 20, pp. 439-459
17. Zorya S., Morgan N., Rios L.D. (2011) *Missing food: the case of postharvest grain losses in Sub-Saharan Africa*
<http://documents.worldbank.org/curated/en/358461468194348132/Missing-food-the-case-of-postharvest-grain-losses-in-Sub-Saharan-Africa>
18. Żmija, D. (2011). *Dylematy dotyczące aktywnej roli państwa w obszarze rolnictwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”

Inne

1. *Drugi filar WPR: polityka rozwoju obszarów wiejskich, Parlament Europejski*
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/110/drugi-filar-wpr-polityka-rozwoju-obszarow-wiejskich>
2. *Działania powiatowego lekarza weterynarii*
<https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/dzialania-powiatowego-lekarza-weterynarii>
3. *Działanie 9 Tworzenie grup producentów i organizacji producentów*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
<https://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/prow-2014-2020/dzialanie-9-tworzenie-grup-producentow-i-organizacji-producentow-dzialanie-9-prow-2014-2020.html> (Dostęp 2020 05 05)
4. *Enabling Trade: From Farm to Fork*, World Economic Forum 2014
<http://reports.weforum.org/enabling-trade-from-valuation-to-action/wp-content/blogs.dir/38/mp/files/pages/files/2-enabling-trade-from-farm-to-fork.pdf>
5. *A European Green Deal*
https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en
6. *Jak WPR wpływa na zmiany w polskim rolnictwie? – Raport Specjalny*, Euroactiv.pl
<https://www.farmer.pl/fakty/unia-europejska/jak-wpr-wplywa-na-zmiany-w-polskim-rolnictwie-raport-specjalny,77342.html>
7. *Direct Payments – basic payment scheme*, European Commission
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basic-payment-scheme_en.pdf
8. *Legislative train Schedule – A European Green Deal*, European Parliament,
<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-farm-to-fork-strategy>
9. *Farm to Fork Strategy – for a fair, health and environmentally-friendly food system*
https://ec.europa.eu/food/farm2fork_en

10. Geiger T., *Infrastructure and Competitiveness*, World Economic Forum
https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/events/docs/logistics_dec09_s2_wef.pdf
11. *Gospodarka finansowa w KRUS*
<https://www.krus.gov.pl/krus/finanse/>
12. *Informacja o nowej delimitacji ONW*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
<https://www.gov.pl/web/rolnictwo/delimitacja-onw-wedlug-nowych-zasad-ue>
13. *Jak ubezpieczyć się dobrowolnie*
<https://www.nfz.gov.pl/dla-pacjenta/zalaw-spraw-krok-po-kroku/jak-ubezpieczyc-sie-dobrowolnie/>
14. Kociakowska B., *Firmy już nie kupią owoców za bezcen. Cenę minimalną będzie ogłaszał raz w roku minister rolnictwa* <https://wspolczesna.pl/firmy-juz-nie-kupia-owocow-za-bezcen-cene-minimalna-bedzie-oglaszal-raz-w-roku-minister-rolnictwa/ar/c8-14302655>
15. *Ramy monitorowania i ewaluacji wspólnej polityki rolnej na lata 2014-2020*. Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Luksemburg, 2015 r.
16. *Z pola do garnka – współpraca rolników ekologicznych w skracaniu łańcucha dostaw*, Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich,
<http://ksow.gov.pl/projekty-partnerow-jc-ksow/z-pola-do-garnka-wspolpraca-rolnikow-ekologicznych-w-skracaniu-lancucha-dostaw.html>
17. *Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wdroży pilotażowy program wykorzystania danych satelitarnych*, Space24.pl, <https://www.space24.pl/krajowy-osrodek-wsparcia-rolnictwa-wdrozy-pilotazowy-program-wykorzystania-danych-satelitarnych>
18. *Krótkie łańcuchy dostaw – forma rozwoju lokalnych produktów żywnościowych*, broszura Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie Oddział w Radomiu
19. Krzemiński J., *Rolnictwo w ślepych zaułku*
<https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/rolnictwo-w-slepym-zaulku/>
20. *Pakt dla obszarów wiejskich 2020 (2030), projekt z dnia 14 czerwca 2018 r.*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, 2018 r.
21. *Tworzenie grup i organizacji producenckich*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
<https://www.gov.pl/web/rolnictwo/tworzenie-grup-i-organizacji-producentow>
22. *Przez powiaty i gminy pojedziemy lepszymi drogami*, Najwyższa Izba Kontroli
<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/przez-powiaty-i-gminy-pojedziemy-lepszymi-drogami.html>
23. *Nowe przepisy 2019 dotyczące sprzedaży żywności przez rolników*
<http://cdr112.e-kei.pl/produkty/64-nowe-przepisy-2019-dotycz%C4%85ce-sprzeda%C5%BCy-%C5%BCywno%C5%9Bci-przez-rolnik%C3%B3w.html>
24. *Krótki łańcuch dostaw i RHD jako determinanty rozwoju lokalnego rolnictwa*, Podlaski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Szepietowie Wysokie Mazowieckie, 2019 r.
25. Pokora-Kalinowska M., *Aktywność organizacji rolników bliska zeru*
<https://www.farmer.pl/prawo/przepisy-i-regulacje/aktywnosc-organizacji-rolnikow-bliska-zeru,82305.html>
26. *Polska Agencja Prasowa, ETO: Satelity mogą monitorować rolnictwo, ale trzeba z nich korzystać*
https://www.sadyogrody.pl/logistyka_i_opakowania/107/eto_satelity_moga_monitorowac_rolnictwo_ale_trzeba_z_nich_korzystac,20791.html
27. Powalka M., *Sen4CAP - monitorowanie upraw z satelity*
<https://www.bezpluga.pl/wiadomosci/sen4cap-monitorowanie-upraw-z-satelity,93404.html>

28. *Przewodnik po działaniu rolno-środowiskowo-klimatycznym PROW 2014-2020*, wyd. II, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2017
29. Ptak A., Denisiuk W., *Czy współpraca w grupie producenckiej się opłaca?*
<https://www.farmer.pl/biznes/przedsiębiorczosc/czy-wspolpraca-w-grupie-producenckiej-sie-oplaci,68896.html>
30. *Reforma instytucjonalna bezpieczeństwa żywności* <http://piorin.gov.pl/gi-aktualnosci/reforma-instytucjonalna-bezpieczenstwa-zywnosci,95.html>
31. Różańska E., *Wspólna Polityka Rolna (WPR) na lata 2014 – 2020*
<http://www.wodr.poznan.pl/component/k2/item/3361-wsp%C3%B3lna-polityka-rolna-wpr-na-lata-2014-%E2%80%93-2020?tmpl=component&print=1>
32. *Sentinel wpatrzony w uprawy. Nowa usługa w polskiej bazie zobrazowań*
<https://www.space24.pl/sentinel-wpatrzony-w-uprawy-nowa-usluga-w-polskiej-bazie-zobrazowan>
33. *Spółki wodne niby po staremu – a jednak po nowemu*
http://www.wir.org.pl/aktualnosci/2018/2018_03_08_prawo/
34. Staes B., Heubuch M., *Europa musi postawić na krótkie łańcuchy dostaw* (tłumaczenie Aleksandra Kluczka)
<https://www.euractiv.pl/section/rolnictwowpr/opinion/europa-musi-postawic-na-krotkie-lancuchy-dostaw/>
35. Wańkowicz M., *Jak skorzystać na dywersyfikacji upraw?*
<https://agronews.com.pl/arttykul/jak-skorzystac-na-dywersyfikacji-upraw/>
36. *Aid for Trade and Value Chains in Agrifood*, World Trade Organization / OECD, 2013
https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/global_review13prog_e/agrifood_47.pdf
37. *Wsparcie spółek wodnych i gospodarstw z terenów ASF*
<http://przedsiębiorcarolny.pl/index.php?switch=prawo&itemid=422>
38. *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich przez żywność wysokiej jakości z naciskiem na produkt lokalny*
<http://ksow.gov.pl/projekty-partnerow-2018-r/zrownowazony-rozwoj-obszarow-wiejskich-przez-zywnosc-wysokiej-jakosci-z-naciskiem-na-produkt-lokalny.html> (Dostęp 2020 05 06)

