



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego



Anna Gacek, Jan Misiąg, Wojciech Misiąg, Karolina Palimąka, Jacek Rodzinka

Rolnictwo i obszary wiejskie w Polsce

Stan obecny, kierunki zmian



Rzeszów 2024

Anna Gacek, Jan Misiąg, Wojciech Misiąg, Karolina Palimąka, Jacek Rodzinka

Rolnictwo i obszary wiejskie w Polsce. Stan obecny, kierunki zmian

Redakcja naukowa: Wojciech Misiąg

Opracowanie wykonane w ramach projektu „Program przebudowy rolnictwa w kierunku zmian strukturalnych i zasad zrównoważonego rozwoju”, finansowanego ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w konkursie *Nauka dla Społeczeństwa II*

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie

Rzeszów 2024

Zdjęcie na okładce:

Elina Mark - Own work, CC BY-SA 3.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=16751183>

Spis treści

WSTĘP	5
Zmiany w otoczeniu wsi i rolnictwa	5
Nowe obszary diagnozy	8
Źródła informacji	8
Wyniki Powszechnego Spisu Rolnego 2020	9
Przepływy międzygałęziowe	14
Aglomeracje	16
Aneks statystyczny	18
1. WSPÓLNA POLITYKA ROLNA UE PO ROKU 2020	19
1.1. Najważniejsze ustalenia	19
1.2. Znaczenie WPR i innych programów wsparcia	20
1.3. WPR w perspektywie finansowej 2023-2027	21
1.4. Finansowanie WPR	23
1.5. Problemy w realizacji Planu Strategicznego dla WPR w nowej perspektywie	25
1.6. Obszary wiejskie z perspektywy programów unijnych	25
1.7. Krajowy Plan Odbudowy	27
2. WIEŚ I ROLNICTWO W POLSKIEJ POLITYCE ROZWOJU	29
2.1. Najważniejsze ustalenia	29
2.2. Strategiczne programowanie rozwoju Polski	29
2.3. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa	35
3. WIEŚ W POLSCE PO 2004 ROKU	41
3.1. Najważniejsze ustalenia	41
3.2. Zróżnicowanie funkcjonalne	42
3.3. Zasięg terytorialny	44
3.4. Sytuacja demograficzna	50
3.5. Poziom życia mieszkańców obszarów wiejskich	54
3.5.1. Zagrożenie ubóstwem	55
3.5.2. Zasoby mieszkaniowe	57
3.5.3. Dostęp do usług publicznych	59
3.5.4. Rynek pracy	64
3.6. Infrastruktura	65
3.6.1. Sieć wodociągowa	66
3.6.2. Kanalizacja, oczyszczanie ścieków	66
3.6.3. Sieć gazowa	67
3.6.4. Telefonii i Internet	67
3.6.5. Sieć drogowa i transport publiczny	68
3.7. Finanse JST na obszarach wiejskich	70
4. ROLNICTWO W POLSCE PO 2004 ROKU	81
4.1. Najważniejsze ustalenia	81
4.2. Struktura agrarna	82
4.3. Pracujący w sektorze rolniczym	85

4.4. Produkcja.....	87
4.5. Międzygałęziowe powiązania rolnictwa i produkcji żywności	89
4.6. Rolnictwo w badaniach FADN.....	94
4.7. Organizacja instytucjonalnego otoczenia rolnictwa	104
4.8. Ceny.....	108
4.9. Rolnictwo ekologiczne.....	114
5. WSPARCIE ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH I ROLNICTWA W POLSCE.....	117
5.1. Najważniejsze ustalenia.....	119
5.2. Wsparcie bezpośrednie – mechanizmy krajowe	119
5.2.1. Budżet państwa	120
5.2.2. Wsparcie systemu ubezpieczeń społecznych rolników.....	124
5.2.3. Otoczenie instytucjonalne.....	128
5.2.4. Jednostki samorządu terytorialnego.....	131
5.3. Wsparcie bezpośrednie – środki Unii Europejskiej	131
5.3.1. Dopłaty bezpośrednie	133
5.3.2. Pozostałe kierunki interwencji.....	138
5.4. Pośrednie wsparcie finansowe	140
5.4.1. System podatkowy	140
LITERATURA CYTOWANA	146
SPIS RYSUNKÓW, TABEL I WYKRESÓW	154
Rysunki	154
Tabele	154
Wykresy	156

Wstęp

Poniższe opracowanie zawiera syntetyczną ocenę obecnego stanu rolnictwa i obszarów wiejskich. Z założenia ma ono stanowić faktograficzną podstawę i uzasadnienie prac nad sformułowaniem propozycji programu przebudowy rolnictwa w kierunku zmian strukturalnych i zasad zrównoważonego rozwoju. Program ten ma być głównym produktem realizowanego obecnie w WSliZ projektu, finansowanego w ramach konkursu „Nauka dla Społeczeństwa II” ze środków budżetowych Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Z góry należy przyjąć, że diagnoza ta będzie w toku prac nad projektem aktualizowana i rozszerzana w miarę pojawiania się nowych informacji oraz zapotrzebowania zgłaszanego przez członków zespołu pracującego nad budową programu przebudowy rolnictwa.

Układ i tekst prezentowanej diagnozy oparty został na opublikowanym w 2022 r. przez WSliZ (wspólnie z wydawnictwem Aspra) opracowaniu zatytułowanym *Publiczne wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w świetle celów Wspólnej Polityki Rolnej UE i polskiej polityki rozwoju*¹, jednak do tekstu z 2022 r. wprowadzone zostały bardzo liczne zmiany, wynikające zarówno z konieczności uwzględnienia najnowszych danych (publikacja z 2022 r. wykorzystywała dane odnoszące się do okresu kończącego się na roku 2020, a w odniesieniu do wyników badań FADN prowadzonych przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – na roku 2018), jak i z rozszerzenia diagnozy o nowe elementy.

Aktualizacja danych z poprzedniej diagnozy obejmuje przede wszystkim cztery przedsięwzięcia:

- uzupełnienie informacji budżetowych i makroekonomicznych za lata 2021-2023,
- aktualizację danych zawartych w Banku Danych Lokalnych GUS oraz innych danych publikowanych przez GUS,
- wykorzystanie najnowszych wyników z badań FADN,
- wykorzystanie w obszarze rolnictwa danych z Powszechnego Spisu Rolnego 2020.

Dokonano ponadto przeglądu obowiązujących aktów prawnych i dokumentów strategicznych odnoszących się do wsi i rolnictwa, zaktualizowano również dane o podziale administracyjnym kraju.

Diagnoza stanu wsi i rolnictwa będzie okresowo aktualizowana, gdy pojawią się nowe, ważne informacje², przez dodawanie kolejnych aneksów do obecnej wersji opracowania.

Zmiany w otoczeniu wsi i rolnictwa

Okres trzech lat, o jaki wydłużone zostały w naszej diagnozie szeregi czasowe danych opisujących stan wsi i rolnictwa jest oczywiście zbyt krótki, by uwidoczniły się istotne zmiany struktury rolnictwa, czy poziomu życia i stanu infrastruktury na obszarach wiejskich. Ostatnie lata

¹ Misiąg J., Misiąg W., Palimąka K., Rodzinka J., Skica T., *Publiczne wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w świetle celów Wspólnej Polityki Rolnej UE i polskiej polityki rozwoju*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania – Wydawnictwo Aspra, Warszawa – Rzeszów 2022

² W najbliższym czasie istotne będzie np. ukazanie się sprawozdania z wykonania budżetu państwa za rok 2023 oraz publikacja najnowszej tabeli przepływów międzygałęziowych.

obfitowały jednak w wydarzenia, mające głównie miejsce w otoczeniu rolnictwa i mające bardzo istotny wpływ na funkcjonowanie i finanse tak rolnictwa, jak i obszarów wiejskich. Omówimy tu krótko najważniejsze z nich, pozostawiając do dalszych rozdziałów bardziej szczegółowe omówienie wpływu tych wydarzeń na interesujące nas problemy wsi i rolnictwa.

- W początkach 2020 roku do Polski dotarła pandemia wywołana wirusem SARS-Cov-2. Według najnowszych szacunków na powodowaną tym wirusem chorobę nazywaną COVID-19 do 4 marca 2024 r. zachorowało w Polsce prawie 6 milionów 662 tysiące osób, zmarło – 120.598, a nowe przypadki zachorowań i nieliczne już zgony zdarzają się do chwili obecnej³. Wprowadzenie w marcu stanu epidemii uruchomiło liczne ograniczenia (lub zakazy) prowadzenia wybranych rodzajów działalności gospodarczej, ograniczyło też możliwości gromadzenia się i przemieszczania osób przebywających w Polsce. Ograniczenia dotknęły głównie sferę usług, w tym transport publiczny, gastronomię, hotelarstwo, salony kosmetyczne i fryzjerskie. Pandemia w poważny sposób wpłynęła też na funkcjonowanie systemu edukacji na wszystkich szczeblach.

Jednocześnie z wprowadzaniem ograniczeń działalności gospodarczej uruchomione zostały rządowe programy przeciwdziałania pandemii i jej skutkom. Koszty tych programów szacować można na ponad 300 mld zł, z czego znacznie ponad 90% stanowiły programy pomocowe dla przedsiębiorców i osób tracących pracę, tylko niewielka część środków „antycovidowych” finansowała wydatki medyczne, takie jak zakup szczepionek, czy przystosowanie placówek ochrony zdrowia do wymagań pandemii. Już w 2020 r. pierwotne ograniczenia zaczęto znosić. Zniesiono również – od 16 maja 2022 r. stan epidemii, a od 1 lipca 2023 r. – stan zagrożenia epidemicznego.

Działania związane z pandemią spowodowały znaczący wzrost długu publicznego, tylko częściowo ujawnione w oficjalnych statystykach. Pomiędzy 1 stycznia 2020 r. i 31 grudnia 2023 r. państwowy dług publiczny wzrósł z ok. 990,9 mld zł do 1.328,1 mld zł, czyli o ok. 34%. Oficjalna statystyka długu publicznego nie obejmuje przy tym ponad 250 mld zł gwarancji udzielonych Bankowi Gospodarstwa Krajowego i Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A., które emitowanymi przez siebie obligacjami sfinansowały koszty rządowych programów pomocowych. Chaotyczna legislacja antycovidowa spowodowała też rozluźnienie dyscypliny finansowej w sektorze finansów publicznych i wyłączenie ze standardowej kontroli finansów publicznych znaczącej części wydatków rządowych.

- Finansowanie kosztownych projektów rządowych i liberalna polityka pieniężna NBP spowodowały – jako wtórny skutek pandemii – skokowy wzrost inflacji. W latach 2021-2023 ceny towarów i usług konsumpcyjnych wzrosły – w relacji do średnich cen z 2020 r. – o 33,9%. Wskaźnik wzrostu cen globalnej produkcji rolniczej był wyższy od wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych – w 2023 r. wskaźnik ten, w relacji do cen z 2020 r., wyniósł 49,0%, w tym dla produkcji zwierzęcej – 70,3%. Korzystne dla rolników były też relacje zmian cen produktów sprzedawanych i nabywanych przez rolników (tzw. nożyce cenowe).
- W lutym 2023 r. rozpoczęła się rosyjska agresja przeciw Ukrainie, od początku mająca charakter regularnych działań wojennych. Niezależnie od politycznych aspektów powstałej sytuacji i konieczności przeciwdziałania zagrożeniom dla bezpieczeństwa Polski, rosyjska agresja miała i ma poważne konsekwencje w sferze gospodarki i finansów. Sankcje gospodarcze nałożone na Rosję przez organizacje międzynarodowe były z jednej strony niezbędne dla odcięcia Rosji (na tyle, na ile było to możliwe) od źródeł finan-

³ *Koronawirus w Polsce - statystyki z 3.04.2024*, <https://forsal.pl/artykuly/1458115,koronawirus-w-polsce-statystyki-z-3042024.html>

sowania działań wojennych, z drugiej jednak pozbawiły wielu producentów (nie tylko w Polsce) ważnych rynków zbytu – co zresztą jest powodem licznych prób obchodzenia sankcji. Pojawiły się również poważne perturbacje na rynku paliw i energii, a ich efektem były znaczące podwyżki cen energii. Była to – obok wspomnianych już błędów polityki fiskalnej i pieniężnej polskich władz – kolejna przyczyna wysokiej inflacji. Należy jednak przypomnieć, że wzrost inflacji dotknął polską gospodarkę już dwa lata przed rosyjską agresją na Ukrainę.

- Sankcje związane z wojną na Ukrainie objęły również Białoruś, czynnie wspierającą Rosję. Spowodowało to praktyczne zawieszenie stosunków gospodarczych z tym krajem. Sytuację zaostrzyły dodatkowo wydarzenia na granicy polsko-białoruskiej i siłowe wspieranie przez białoruskie służby masowych prób nielegalnego przekraczania polskiej granicy przez osoby sprowadzane na Białoruś z Azji.
- Wprowadzone na początku I kadencji rządów PiS zmiany w organizacji wymiaru sprawiedliwości (Krajowa Rada Sądownictwa, Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny, sądy, prokuratura) oraz związane z tym zmiany kadrowe wywołały ostry, trwający aż do wyborów w październiku 2023 r. spór z organami Unii Europejskiej zarzucającymi Polsce łamanie praworządności i niezgodność funkcjonowania całego systemu wymiaru sprawiedliwości w Polsce z podstawowymi wartościami i zasadami UE. Niezależnie od perturbacji, jakie zmiany z 2016 r. wywołały w funkcjonowaniu sądów, najbardziej spektakularnym skutkiem sporu było wstrzymanie wypłat dla Polski z unijnego programu odbudowy i zwiększania odporności (NextGenerationEU), a także środków finansujących zadania unijnej polityki spójności. Odblokowanie środków na zadania przewidziane w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) nastąpiło dopiero w lutym 2024 r.
- Od 2020 roku nastąpiły liczne i w większości niekorzystne dla jednostek samorządu terytorialnego zmiany w systemie finansów publicznych. Z ważniejszych takich zmian wskazać należy:
 - ulgi i zwolnienia w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) przyznane w okresie pandemii licznym grupom podatników,
 - niekorzystne dla JST i niezgodne z ustawowymi zasadami procedury rozliczania i przekazywania JST udziałów we wpływach z PIT,
 - ustanowienie mechanizmów dotowania JST ze środków pozabudżetowych bez jasno określonych zasad udzielania dotacji i wyraźnie politycznym ukierunkowaniem strumieni przekazywanych środków⁴,
 - niepełne zrekompensowanie samorządom finansowych skutków dokonanych na mocy ustaleń pomiędzy rządem i związkami zawodowymi nauczycieli podwyżek wynagrodzeń.

Dla jednostek samorządu terytorialnego poważnym problemem było również wstrzymanie wypłat z KPO i z innych programów operacyjnych finansujących inwestycje JST.

- Ze zmiennym natężeniem trwają protesty rolników przeciw polityce rządu. Protesty te organizowane były najpierw głównie przez Agrounię, a po rozłamach w tej organizacji rolę koordynatora protestów przejął Ogólnopolski Komitet Protestacyjny, działający pod

⁴ Otwierając wyremontowany most w Ostrowie koło Tarnowa minister transportu w rządzie PiS Andrzej Adamczyk powiedział: *Można powiedzieć, że dzięki wsparciu rządu PiS, wszędzie tam, gdzie samorządowcy wierzą w rząd PiS, realizowane są inwestycje drogowe* – por. np. <https://wiadomosci.onet.pl/krakow/pieniadze-tylko-dla-zwolennikow-pis-minister-szokuje/0b210hg>

kierownictwem Solidarności Rolników Indywidualnych. Postulaty rolników zgłaszane podczas ostatniej fali protestów dotyczyły:

- odejścia od zapisów tzw. Zielonego Ładu, unijnej polityki mającej ograniczyć emisję CO₂ w UE, w części dotyczącej rolnictwa;
- zablokowania napływu do UE produktów rolnych spoza UE, zwłaszcza z Ukrainy;
- ochrony hodowli zwierząt w Polsce, co – przynajmniej w podtekście – oznacza postulat osłabienia rygorów dotyczących metod hodowli.

W naszej ocenie nie widać perspektyw szybkiego zakończenia sporu z rolnikami. Wynika to zarówno z nieskonkretyzowania postulatów rolników (np. w kwestii form i zakresu „ochrony hodowli zwierząt”, jak i z niechęci rządu do jasnego określenia możliwych granic kompromisu w kwestiach związanych z Zielonym Ładem i – ujmując to szerzej – z koniecznością zachowania zasad zrównoważonego rozwoju i zapewnienia właściwej jakości żywności.

Nowe obszary diagnozy

Analizę stanu wsi i rolnictwa przedstawionej w publikacji z 2022 r. rozszerzono o zagadnienia:

- cen skupu i cen detalicznych produktów rolnictwa i artykułów spożywczych,
- przepływów międzygałęziowych pomiędzy rolnictwem i łowiectwem, produkcją artykułów spożywczych, napojów i wyrobów tytoniowych, a resztą gospodarki,
- tworzenia wartości dodanej i rentowności produkcji rolniczej,
- kierunków rozdysponowania produkcji rolnej,
- struktury kosztów w rolnictwie oraz w produkcji artykułów spożywczych, napojów i wyrobów tytoniowych,
- socjologicznej analizy świadomości konsumenckiej oraz znajomości wśród rolników zasad zrównoważonego zarządzania produkcją rolniczą, przy czym ten element diagnozy zostanie dołączony w późniejszym terminie.

Źródła informacji

Przy opracowaniu aktualizacji diagnozy stanu wsi i rolnictwa wykorzystano w szczególności następujące źródła informacji:

- publicznie dostępne dane Głównego Urzędu Statystycznego, w tym dane z Banku Danych Lokalnych i tablice przepływów międzygałęziowych,
- publikowane przez Ministerstwo Finansów roczne i operatywne sprawozdania z wykonania budżetu państwa,
- udostępniane przez Ministerstwo Finansów bazy danych o dochodach i wydatkach jednostek samorządu terytorialnego,
- dane o wynikach badań „Polskiego FADN”, publikowane przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz dostępne na stronie IERiGŻ bazy danych zawierających bardziej szczegółowe wyniki tych badań,

- sprawozdania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa⁵ odnoszące się do gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Odniesienia do aktów prawnych zostały sprawdzone z tekstami opublikowanymi w Internetowym Systemie Aktów Prawnych Sejmu⁶ oraz w bazie aktów prawnych Unii Europejskiej Eur-Lex⁷. Dostępność odesłań do stron internetowych zweryfikowano na dzień 25 kwietnia 2024 r.

Wyniki Powszechnego Spisu Rolnego 2020

Wyniki Powszechnego Spisu Rolnego przeprowadzonego w 2020 r. (PSR 2020) potwierdziły, że w ostatnich latach w polskim rolnictwie zaszły bardzo poważne i niezbyt korzystne zmiany. W świetle tych wyników widoczne jest również, że rolnictwo nadal wymaga poważnej przebudowy, tak w kwestii struktury agrarnej, jak i metod produkcji.

Za najważniejsze ustalenia wynikające z wyników PSR 2020 uznać należy następujące fakty:

- znacząco, bo średnio o ok. 12,7% zmniejszyła się liczba funkcjonujących gospodarstw rolnych, przy czym dla gospodarstw indywidualnych spadek liczby gospodarstw był jeszcze wyższy i wyniósł prawie 13%;
- we wszystkich województwach liczba gospodarstw rolnych zmniejszyła się a skala spadków w innych województwach była bardzo zróżnicowana;
- zmniejszyła się również – o ok. 7,8% – powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwach rolnych; w efekcie przeciętna powierzchnia gruntów rolnych przypadających na jedno gospodarstwo zwiększyła się tylko nieznacznie – z 11,97 ha w 2010 r. do 12,65 ha w roku 2020, przy jednoczesnym spadku powierzchni przypadającej na jedno gospodarstwo indywidualne z 10,48 ha w 2010 r. do 10,42 ha w 2020 r.;
- udział gospodarstw innych niż indywidualne w wykorzystaniu gruntów rolnych zmniejszył się z ok. 12,7% w 2010 r. do 8,6% w roku 2020; jednocześnie przeciętna powierzchnia takich gospodarstw (549,3 ha w 2010 r. i 191,5 ha w 2020 r.) była nadal wielokrotnie wyższa od przeciętnej powierzchni gospodarstw indywidualnych, chociaż pomiędzy rokiem 2010 i 2020 przeciętna wielkość takiego gospodarstwa zmniejszyła się prawie trzykrotnie – z 549,3 ha na 191,5 ha;
- bardzo niewielkim zmianom uległa łączna powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach rolnych przy dużym zróżnicowaniu skali zmian pomiędzy województwami,
- drastycznemu zmniejszeniu uległo pogłowie świń, przy jednoczesnym zwiększeniu rozmiarów hodowli bydła i drobiu,
- tylko ok. 30% posiadaczy indywidualnych gospodarstw rolnych wskazało dochody z działalności rolniczej jako dominujące źródło dochodów ich gospodarstwa domowego, a najczęściej wskazywanym dominującym źródłem dochodów były dochody z pracy najemnej, wskazane przez 33,1% rolników.

Dane o liczbie i powierzchni gospodarstw rolnych w PSR 2010 i PSR 2020 przedstawione zostały w raporcie z wyników PSR 2020 po ich sprowadzeniu do porównywalności. Konieczność takiego przekształcenia danych PSR 2010 wynika ze stosowania w PSR 2010 innej niż w PSR 2020 definicji gospodarstwa rolnego.

⁵ *Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2022 roku*, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Warszawa 2023 i analogiczne sprawozdania z poprzednich lat, <https://www.gov.pl/web/kowr/sprawozdania>

⁶ <https://isap.sejm.gov.pl/>

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=pl>

Gospodarstwo rolne osoby fizycznej (gospodarstwo indywidualne)

PSR 2010	PSR 2020
Gospodarstwo o powierzchni użytków rolnych od 0,1 ha, będące własnością lub znajdujące się w użytkowaniu osoby fizycznej oraz gospodarstwo rolne osoby posiadającej użytki rolne o powierzchni mniejszej niż 0,1 ha lub nieposiadającej użytków rolnych, która ma co najmniej: 1 sztukę bydła lub (i) 5 sztuk trzody chlewnej albo 1 lochę lub (i) 3 sztuki owiec lub (i) 3 sztuki kóz lub (i) 1 konia lub (i) 30 sztuk drobiu lub (i) 1 strusia lub (i) 5 sztuk samic królików lub (i) 5 sztuk samic pozostałych zwierząt futerkowych lub (i) 3 sztuki pozostałych zwierząt utrzymywanych na rzeź lub (i) 1 pień pszczeli	Gospodarstwo użytkowane przez osobę fizyczną obejmujące: - gospodarstwa rolne o powierzchni 1 ha i więcej użytków rolnych, - gospodarstwa rolne o powierzchni poniżej 1 ha użytków rolnych (w tym nieposiadające użytków rolnych) prowadzące działy specjalne produkcji rolnej lub produkcję rolną (roślinną i/lub zwierzęcą) o znaczącej, określonej następującymi progami skali: 0,5 ha dla: drzew owocowych, krzewów owocowych krzewów owocowych, warzyw gruntowych, truskawek gruntowych oraz chmielu; 0,3 ha dla szkółek sadowniczych i szkółek ozdobnych; 0,1 ha dla tytoniu; 5 sztuk dla bydła ogółem; 20 sztuk dla świń ogółem; 5 sztuk dla loch; 20 sztuk dla owiec ogółem i kóz ogółem; 100 sztuk dla drobiu ogółem; 10 sztuk dla zwierząt dzikich utrzymywanych w systemie fermowym; 20 pni dla pszczół.

Dla zilustrowania istotności zmian w definicjach gospodarstwa rolnego wskazać można, że podana w raporcie z wyników PSR 2010 i obliczona na podstawie definicji z 2010 r. liczba gospodarstw rolnych z 2010 r. wyniosła dla gospodarstw ogółem: 2278 tysięcy, a dla gospodarstw indywidualnych – 1891 tysięcy, a więc w obu przypadkach o kilkaset tysięcy gospodarstw więcej niż wynosi ich liczba sprowadzona do porównywalności z definicją z PSR 2020.

Łączna liczba gospodarstw rolnych (po doprowadzeniu danych z PSR 2010 i 2020 do porównywalności) okazała się w PSR 2020 znacznie niższa niż podczas poprzedniego spisu. Oznacza to utrzymanie trendu zapoczątkowanego już 20 lat temu, gdyż w wynikach PSR 2010 również odnotowano spadek liczby gospodarstw w stosunku do danych z PSR 2002.

Tabela 1. Gospodarstwa rolne w 2010 i 2020 r. według województw

Województwa	2010		2020		Zmiana	
	Ogółem ¹	Indywidualne	Ogółem	Indywidualne	Ogółem	
	sztuki				%	
Polska ogółem	1.509.148	1.504.971	1.317.400	1.309.924	-191.748	-12,71
Dolnośląskie	61.834	61.295	52.072	51.402	-9.762	-15,79
Kujawsko-Pomorskie	68.148	67.838	59.693	59.284	-8.455	-12,41
Lubelskie	188.266	188.079	163.754	163.396	-24.512	-13,02
Lubuskie	22.147	21.899	20.152	19.684	-1.995	-9,01
Łódzkie	130.565	130.403	118.027	117.725	-12.538	-9,60
Małopolskie	153.771	153.605	126.200	125.863	-27.571	-17,93
Mazowieckie	228.821	228.519	204.747	204.086	-24.074	-10,52
Opolskie	28.437	28.202	25.441	25.129	-2.996	-10,54
Podkarpackie	140.465	140.293	114.192	113.633	-26.273	-18,70
Podlaskie	84.136	84.040	77.800	77.560	-6.336	-7,53
Pomorskie	41.136	40.899	38.132	37.665	-3.004	-7,30
Śląskie	64.745	64.604	46.171	45.891	-18.574	-28,69
Świętokrzyskie	96.672	96.618	82.245	82.073	-14.427	-14,92
Warmińsko-Mazurskie	43.788	43.541	43.893	43.234	105	0,24
Wielkopolskie	125.692	125.070	116.032	115.190	-9.660	-7,69
Zachodniopomorskie	30.525	30.066	28.849	28.109	-1.676	-5,49

¹ Liczba gospodarstw według tzw. „nowej definicji”, wyłączającej z populacji gospodarstw rolnych niemal wszystkie gospodarstwa o powierzchni poniżej 1 hektara

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS

Zwraca uwagę zróżnicowanie stopnia spadku liczby gospodarstw pomiędzy województwami. Widzimy, że największe spadki liczby województw miały miejsce w południowym pasie województw, znacznie mniej gospodarstw ubyło w województwach centralnych i zachodnich. Z tabeli 1 można również odczytać, iż spadkowi liczby gospodarstw indywidualnych towarzyszył w latach 2010-2020 wzrost liczby gospodarstw innych niż indywidualne.

Aż 96,3% spadku liczby gospodarstw przypada na gospodarstwa o powierzchni do 10 hektarów. Zmniejszyła się również liczba gospodarstw o powierzchni od 10 do 20 hektarów, natomiast wzrost liczby gospodarstw – i to zarówno w grupie gospodarstw indywidualnych, jak i pozostałych gospodarstw – miał miejsce w grupie gospodarstw o powierzchni większej niż 20 hektarów.

Tabela 2. Gospodarstwa rolne w 2010 i 2020 r. według grup obszarowych użytków rolnych

Województwa	2010		2020		Zmiana	
	Ogółem	Indywidualne	Ogółem	Indywidualne	Ogółem	
	tysiące gospodarstw według nowej definicji gospodarstwa rolnego					%
Polska ogółem	1.509	1.505	1.317	1.310	-192	-12,7
do 5ha	815	815	687	685	-128	-15,7
od 5 do 10 ha	346	346	289	288	-57	-16,5
od 10 do 20 ha	224	223	196	196	-28	-12,5
od 20 do 100 ha	114	114	132	130	18	15,8
ponad 100 ha	10	8	13	11	3	30,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS

Zmniejszenie liczby małych gospodarstw i znaczny wzrost liczby gospodarstw największych, które – chociaż stosunkowo nieliczne gospodarują już więcej niż połowę gruntów rolnych w gospodarstwach rolnych⁸, powinno było spowodować wyraźny wzrost przeciętnej powierzchni gospodarstwa. Tak się jednak nie stało, gdyż zmniejszeniu liczby gospodarstw towarzyszył znaczący (o 7,75%) spadek łącznej powierzchni gruntów w gospodarstwach rolnych. Oznacza to, że przeważająca część gruntów likwidowanych gospodarstw nie spowodowała wzrostu powierzchni gruntów w większych gospodarstwach, lecz przestała funkcjonować poza obszarem gospodarstw rolnych – co nie musi oznaczać jej całkowitego wyłączenia z produkcji rolniczej.

Nie dysponujemy żadnymi danymi, które pozwoliłyby na prześledzenie rozdysponowania gruntów likwidowanych gospodarstw, a dokładniej – gruntów gospodarstw, które w 2010 r. uznawane były za gospodarstwa rolne, a w 2022 r. już nie. Założyć należy, że znaczna część małych gospodarstw, które utraciły – według obowiązującej metodologii statystyki rolnej – status gospodarstwa rolnego, pozostaje nadal własnością tych samych rolników, którzy gospodarują na tych gruntach podobnie jak w okresie, gdy grunty te zaliczane były do gruntów gospodarstw rolnych.

Pewne jest jedynie, że obserwujemy narastanie rozbieżności pomiędzy powierzchnią gruntów w tym – użytków rolnych – w gospodarstwach rolnych, a powierzchnią gruntów rolnych wykazywaną w danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii dotyczących wykorzystania powierzchni kraju. Nie dysponujemy jednak – przynajmniej na razie – danymi umożliwiającymi rozliczenie tej różnicy, wynoszącej dla różnych lat od 2,5 do 4 mln ha, czyli w pewnych latach nawet ponad 20% gruntów wykazywanych ewidencyjnie jako grunty rolne.

⁸ W 2010 gospodarstwa o powierzchni powyżej 20 ha stanowiły 8,2% łącznej liczby gospodarstw rolnych i należało do nich 46,9% gruntów rolnych w gospodarstwach. W roku 2022 udział liczby „dużych” gospodarstw w łącznej liczbie gospodarstw zwiększył się do 11,0%, a udział powierzchni tych gospodarstw w całkowitej powierzchni gospodarstw rolnych – do 53,2%

Tabela 3. Powierzchnia gospodarstw rolnych w 2010 i 2020 r. według województw

Województwa	2010		2020		Zmiana	
	Ogółem	Indywidualne	Ogółem	Indywidualne	Ogółem	
	hektary				Ogółem	%
Polska ogółem	18.069.778	15.775.307	16.669.025	15.237.472	-1.400.753	-7,75
Dolnośląskie	1.126.103	876.044	961.413	809.521	-164.690	-14,62
Kujawsko-Pomorskie	1.269.309	1.086.493	1.136.790	1.036.868	-132.519	-10,44
Lubelskie	1.657.252	1.606.008	1.566.941	1.524.383	-90.311	-5,45
Lubuskie	511.457	367.300	470.009	399.033	-41.447	-8,10
Łódzkie	1.160.155	1.130.011	1.110.841	1.089.071	-49.315	-4,25
Małopolskie	851.832	814.958	670.661	640.536	-181.171	-21,27
Mazowieckie	2.365.985	2.285.818	2.291.115	2.236.447	-74.870	-3,16
Opolskie	547.898	395.554	540.716	413.308	-7.182	-1,31
Podkarpackie	843.468	779.778	675.284	643.911	-168.183	-19,94
Podlaskie	1.284.390	1.262.013	1.283.229	1.265.296	-1.161	-0,09
Pomorskie	960.686	725.978	865.965	737.883	-94.721	-9,86
Śląskie	549.728	514.083	435.660	403.609	-114.068	-20,75
Świętokrzyskie	651.052	642.398	571.718	565.067	-79.333	-12,19
Warmińsko-Mazurskie	1.221.101	969.912	1.173.490	1.040.796	-47.611	-3,90
Wielkopolskie	1.984.310	1.638.099	1.929.338	1.671.363	-54.972	-2,77
Zachodniopomorskie	1.085.053	680.861	985.856	760.381	-99.197	-9,14

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS

Największe zmiany powierzchni gruntów rolnych miały miejsce tam, gdzie odnotowano największe zmniejszenia liczby gospodarstw. Niewielkie były natomiast zmniejszenia powierzchni gospodarstw. Wyjątkiem jest województwo kujawsko-pomorskie, w którym powierzchnia gospodarstw zmniejszyła się o ponad 10%. W województwach: małopolskim, podkarpackim, pomorskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim przeciętna powierzchnia gospodarstwa zmniejszyła się, ponadto w województwie małopolskim zmniejszyła się także przeciętna powierzchnia gospodarstwa indywidualnego..

Tabela 4. Powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach w 2010 i 2020 r.

Województwa	2010		2020		Zmiana	
	Ogółem	Indywidualne	Ogółem	Indywidualne	Ogółem	
	hektary				Ogółem	%
Polska ogółem	15.502.975	13.660.413	14.952.885	13.652.108	-8.305,33	-0,05
Dolnośląskie	967.524	755.236	913.623	768.249	13.012,72	1,34
Kujawsko-Pomorskie	1.087.295	948.162	1.055.432	962.676	14.513,88	1,33
Lubelskie	1.416.614	1.374.777	1.384.106	1.347.887	-26.889,28	-1,90
Lubuskie	450.993	339.618	444.053	377.885	38.266,56	8,48
Łódzkie	1.004.448	983.226	981.260	965.842	-17.383,21	-1,73
Małopolskie	663.518	643.128	557.374	535.131	-107.996,97	-16,28
Mazowieckie	2.016.840	1.952.906	1.984.920	1.937.589	-15.317,52	-0,76
Opolskie	518.752	373.386	518.316	395.777	22.391,69	4,32
Podkarpackie	693.081	639.083	573.055	547.271	-91.811,50	-13,25
Podlaskie	1.070.353	1.050.769	1.099.888	1.083.604	32.834,35	3,07
Pomorskie	807.540	628.881	773.172	653.801	24.920,40	3,09
Śląskie	454.596	425.800	390.214	362.146	-63.653,55	-14,00
Świętokrzyskie	550.560	543.481	499.349	494.099	-49.381,67	-8,97
Warmińsko-Mazurskie	1.055.675	873.109	1.073.150	953.953	80.844,08	7,66
Wielkopolskie	1.789.875	1.496.631	1.776.906	1.549.808	53.177,09	2,97
Zachodniopomorskie	955.313	632.221	928.067	716.389	84.167,58	8,81

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS

Mimo istotnego zmniejszenia się liczby gospodarstw i ich całkowitej powierzchni, niemal bez zmian pozostała łączna powierzchnia użytków rolnych, a udział użytków rolnych w powierzchni gospodarstw zwiększył się w gospodarstwach indywidualnych z 86,6% do 89,6%, a w pozostałych gospodarstwach z 80,3% do 90,9%. Oznacza to, że gospodarstwa rolne pozbywały się przede wszystkim gruntów, które nie były wykorzystywane bezpośrednio do produkcji rolniczej.

Fakt, iż procentowy spadek powierzchni gospodarstw rolnych był mniejszy od procentowego spadku liczby gospodarstw spowodował, iż pomiędzy rokiem 2010 i 2020 przeciętna powierzchnia gospodarstwa wzrosła – z 11,97 ha w 2010 r. do 12,65 ha w roku 2020, przy czym wzrost ten był wyłącznie „zasługą” dużych gospodarstw, podczas gdy przeciętna powierzchnia gospodarstwa indywidualnego zmalała z 10,48 ha do 10,42 ha.

Tabela 5. Przeciętna powierzchnia gospodarstw rolnych w 2010 i 2020 r. według województw

Województwa	2010		2020		Zmiana	
	Ogółem	Indywidualne	Ogółem	Indywidualne	Ogółem	
	hektary				Ogółem	%
Polska ogółem	11,97	10,48	12,65	10,42	0,68	5,67
Dolnośląskie	18,21	14,29	18,46	14,95	0,25	1,38
Kujawsko-Pomorskie	18,63	16,02	19,04	16,24	0,42	2,25
Lubelskie	8,80	8,54	9,57	8,25	0,77	8,70
Lubuskie	23,09	16,77	23,32	19,20	0,23	0,99
Łódzkie	8,89	8,67	9,41	8,20	0,53	5,92
Małopolskie	5,54	5,31	5,31	4,25	-0,23	-4,07
Mazowieckie	10,34	10,00	11,19	9,49	0,85	8,22
Opolskie	19,27	14,03	21,25	15,75	1,99	10,31
Podkarpackie	6,00	5,56	5,91	4,82	-0,09	-1,52
Podlaskie	15,27	15,02	16,49	13,97	1,23	8,05
Pomorskie	23,35	17,75	22,71	17,36	-0,64	-2,76
Śląskie	8,49	7,96	9,44	7,89	0,95	11,13
Świętokrzyskie	6,73	6,65	6,95	6,02	0,22	3,22
Warmińsko-Mazurskie	27,89	22,28	26,74	22,06	-1,15	-4,13
Wielkopolskie	15,79	13,10	16,63	13,45	0,84	5,32
Zachodniopomorskie	35,55	22,65	34,17	25,49	-1,37	-3,86

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS

W zasadniczy sposób zmieniła się w pomiędzy rokiem 2010 i 2020 struktura pogłowia zwierząt gospodarskich. Radykalny spadek pogłowia trzody chlewnej ma swoje główne źródło w zmniejszającym się popycie – tak na rynku krajowym, jak i na rynkach zagranicznych. Przyczyny takiego spadku pogłowia trzody chlewnej i równie dużego wzrostu pogłowia drobiu tu jedynie sygnalizujemy, pozostawiając ocenę przyczyn i skutków takiego stanu rzeczy do późniejszej analizy.

Tabela 6. Pogłowie zwierząt gospodarskich w 2010 i 2020 r.

Województwa	2010		2020		Zmiana	
	Ogółem	Indywidualne	Ogółem	Indywidualne	Ogółem	
	hektary				Ogółem	%
Bydło	5.742	5.400	6.306	5.988	564	9,8
w tym krowy	2.646	2.499	2.475	2.347	-171	-6,5
Świnie	15.244	13.099	11.153	9.651	-4.091	-26,8
w tym lochy	1.424	1.225	814	617	-610	-42,8
Drób	174.326	156.448	225.636	198.269	5.1310	29,4
w tym kury niośki	51.098	42.108	55.082	39.186	3984	7,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS

Niepokoją wyniki PSR 2020 odnoszące się do struktury dochodów właścicieli indywidualnych gospodarstw rolnych. Zaledwie 30% rolników zadeklarowało, że głównym źródłem dochodów ich gospodarstw domowych są dochody z działalności rolniczej, a najczęściej wskazywanym źródłem podstawowych dochodów gospodarstw rolników okazały się dochody z pracy najemnej. Znaczący, bo wynoszący ponad 21% był też udział rolników, dla których podstawowym źródłem dochodów są źródła niezarobkowe. Znaczna część rolników traktuje więc swoje gospodarstwa głównie jako źródło dodatkowych dochodów i produkcji na własny użytek. Możliwość uzyskiwania przez takie gospodarstwa znaczącego wsparcia ze środków publicznych nie sprzyja ani strukturalnym zmianom w rolnictwie, ani efektywności wykorzystania środków publicznych.

Tabela 7. Gospodarstwa według dominującego rodzaju dochodów użytkownika gospodarstwa

Wyszczególnienie	Działalność rolnicza	Działalność pozarolnicza	Praca najemna	Emerytury i renty	Niezarobkowe źródła utrzymania poza emeryturą i rentą	Brak dominującego źródła dochodów ¹
	%					
	2010					
	Polska ogółem	26,57	9,00	28,74	18,15	2,97
w tym:						
woj. kujawsko-pomorskie	50,40	8,74	20,03	9,87	2,24	8,72
woj. podkarpackie	8,99	7,53	35,36	29,93	4,56	13,63
Polska Wschodnia	25,42	8,11	29,87	21,42	3,56	11,61
woj. mazowieckie	36,72	10,50	30,00	13,07	2,64	7,07
	2020					
Polska ogółem	30,35	8,11	33,10	15,53	2,05	10,87
w tym:						
woj. kujawsko-pomorskie	50,61	7,48	22,37	7,69	1,25	10,59
woj. podkarpackie	11,67	7,13	40,82	26,35	3,46	10,58
Polska Wschodnia	28,37	33,27	16,92	6,82	2,25	12,37
woj. mazowieckie	15,70	9,54	38,94	21,53	2,96	11,32

¹ Udział każdego ze wskazanych rodzajów dochodów mniejszy od 50%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS

Przepływy międzygałęziowe

Bilans (tablica) przepływów międzygałęziowych, nazywana też tablicą nakładów i wyników (dalej nazywaną tablicą I-O) jest modelem gospodarki narodowej służącym do analizy powiązań między różnymi gałęziami gospodarki narodowej w procesie produkcji towarów i usług oraz ich podziału. Model przepływów międzygałęziowych opiera się na następujących założeniach:

- gospodarka narodowa składa się z n gałęzi, z których każda produkuje inny rodzaj towarów lub usług;
- wyprodukowanie jednostki produktu w gałęzi i ($i = 1, 2, 3, \dots, n$) wymaga zużycia a_{ij} ($i, j = 1, 2, 3, \dots, n$) produktów j -tej gałęzi i nie ma substytucji między produktami różnych gałęzi;
- produkcja końcowa gałęzi i ($i = 1, 2, 3, \dots, n$) równa jest różnicy produkcji globalnej tej gałęzi i sumy produktów tej gałęzi użytych do produkcji wszystkich gałęzi gospodarki;
- wartość dodana gałęzi i ($i = 1, 2, 3, \dots, n$) równa jest różnicy produkcji globalnej tej gałęzi i wartości wszystkich produktów zużytych do produkcji;

- w gospodarce otwartej wartość podaży towarów i usług do wykorzystania na rynku krajowym równa jest sumie produkcji wszystkich gałęzi powiększonej o importu i pomniejszonej o wartość eksportu.

W rozbudowanej wersji modelu przepływów międzygałęziowych oprócz parametrów a_{ij} ($i, j = 1, 2, 3, \dots, n$) mogą być wykorzystywane parametry określające zużycie na jednostkę produktu w każdej gałęzi innych czynników produkcji, np. pracochłonności (albo raczej „płacochłonności”) lub importochłonności produkcji. Model przepływów międzygałęziowych może być wykorzystywany zarówno w celach analitycznych (do analiz *ex post*), jak i jako instrument planowania.

Bilans przepływów międzygałęziowych przedstawiany jest najczęściej w postaci tabeli składającej się z trzech powiązanych ze sobą segmentów opisujących:

- przepływy międzygałęziowe, czyli zużycie towarów i usług w procesie produkcji (I)
- strukturę zużycia końcowego (II),
- strukturę tworzenia wartości dodanej (III).

Definicje poszczególnych wielkości występujących w bilansie powinny być zgodne z zasadami systemu ESA 2010. W szczególności oznacza to, że źródłowe dane statystyczne są korygowane w taki sposób, by utrzymać pełne zbilansowanie prezentowanych danych – na przykład dla osiągnięcia pełnej zgodności wyliczenia wielkości produktu krajowego brutto każdą z trzech teoretycznie równoważnych metod.

DZIAŁY	ZUŻYCIE POŚREDNIE						ZUŻYCIE KOŃCOWE			
	1	2	...	...	N	RAZEM	SPOŻYCIE	AKUMULACJA	EKSPORT	RAZEM
1	I						II			
2										
...										
...										
N										
RAZEM										
WARTOŚĆ DODANA	III									
PRODUKCJA GLOBALNA										
IMPORT										
PRODUKCJA DO PODZIAŁU										

W bardziej szczegółowym układzie tablica I-O przedstawia się następująco:

DZIAŁY	ZUŻYCIE POŚREDNIE						ZUŻYCIE KOŃCOWE			
	1	2	...	...	N	RAZEM	SPOŻYCIE	AKUMULACJA	EKSPORT	RAZEM
1	A11	A12	...	...	A1N	A1*	S1	I1	E1	F1
2	A21	A22	...	...	A2N	A2*	S2	I2	E2	F2
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
N	AN1	AN2	...	...	ANN	AN*	SN	IN	EN	FN
RAZEM	Z1	Z2	...	...	ZN	Z*	S*	I*	E*	F*
WARTOŚĆ DODANA	K1	K2	...	...	KN	K*				
PRODUKCJA GLOBALNA	PG1	PG2	...	...	PGN	PG*				
IMPORT	IM1	IM2	...	...	IMN	IM*				
PRODUKCJA DO PODZIAŁU	PP1	PP2	...	...	PPN	PP*				

Źródło: opracowanie własne

Najważniejsze zależności bilansowe występujące w tablicy I-O przedstawiono w poniższej ramce.

Zależności bilansowe w tablicy przepływów międzygałęziowych	
$PP^* = PG^* + IM^* - E^*$	(produkcja globalna do podziału)
$PG^* = Z^* + S^* + I^* + E^*$	
$PP^* = Z^* + F^*$	
$F^* = S^* + I^* + E^*$	
$F^* = K^* + IM^*$	
$K^* = PG^* - Z^* = S^* + I^* + E^*$	(produkt krajowy brutto wytworzony)
$S^* + I^* = K^* + IM^* - E^*$	(produkt krajowy do podziału)

Raz na pięć lat i z czteroletnim opóźnieniem GUS publikuje tablicę przepływów międzygałęziowych, w której – od tablicy za rok 2010 – całość gospodarki podzielona została na 77 gałęzi, a wielkości wartości dodanej i zużycia końcowego przedstawiane są z nieco większą szczegółowością – na przykład z podziałem spożycia na spożycie w gospodarstwach domowych, spożycie w instytucjach niekomercyjnych działających na rzecz gospodarstw domowych oraz spożycie w instytucjach rządowych i samorządowych.

Dla potrzeb niniejszego opracowania bilanse z lat 2005, 2010, 2015 i 2020 zostały zagregowane do układu następujących gałęzi:

- I – Rolnictwo i łowiectwo
- II – Leśnictwo i rybactwo
- III – Surowce energetyczne
- IV – Artykuły spożywcze, napoje i wyroby tytoniowe
- V – Chemikalia i wyroby chemiczne
- VI – Pozostałe produkty
- VII – Handel
- VIII – Transport, magazynowanie, usługi pocztowe i kurierskie
- IX – Energia elektryczna
- X – Usługi ubezpieczeniowe
- XI – Usługi weterynaryjne
- XII – Pozostałe usługi

Dane za rok 2020 pochodzą ze wstępnej wersji tablicy I-O, zestawionej w sposób różniący się od standardowej metodologii stosowanej przez GUS i będą wymagały weryfikacji po opublikowaniu ostatecznej, pełnej tablicy w czerwcu 2024 r.

Zagregowane do rozmiarów 12x12 tabele przepływów międzygałęziowych dla lat 2005, 2010, 2015 i 2020 przedstawiono w aneksie.

Aglomeracje

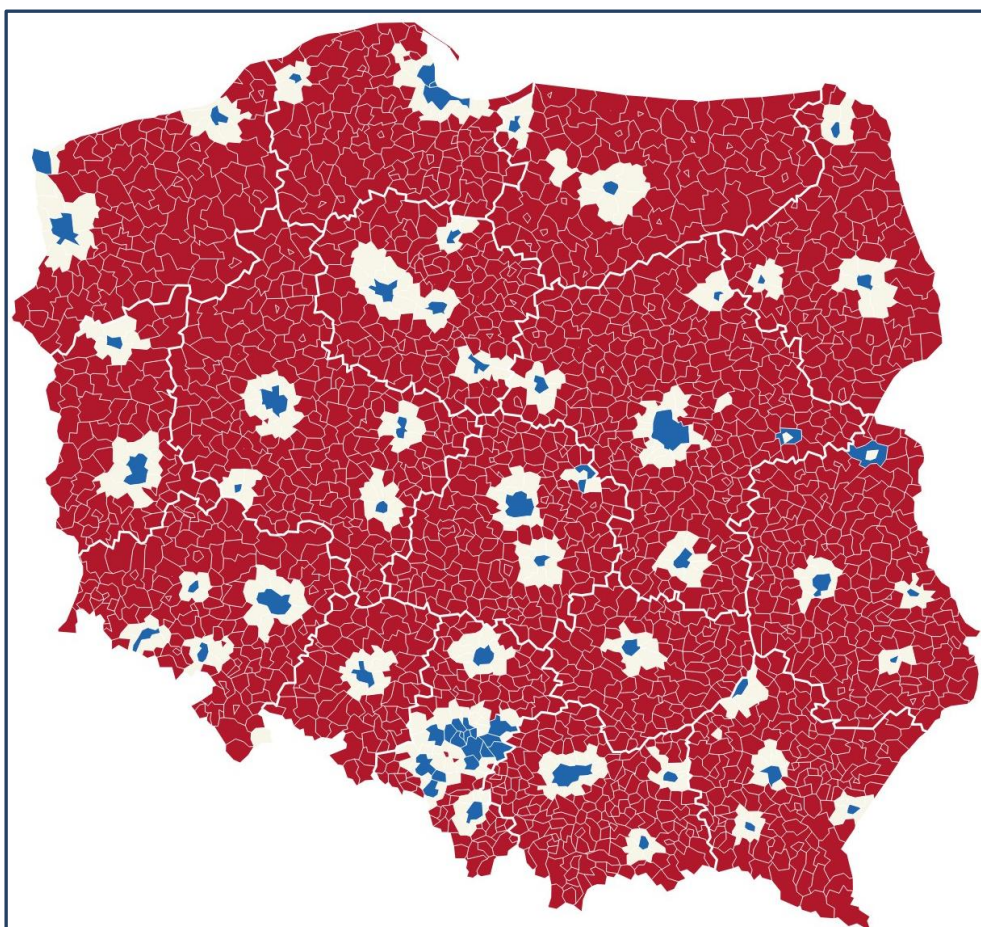
W celu lepszego zilustrowania zróżnicowania obszarów wiejskich, a w szczególności specyfiki gmin w otoczeniu dużych miast i gmin oddalonych od większych ośrodków miejskich, niezależnie od formalnego podziału na gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie, z populacji wszystkich gmin wyodrębniono 49 grup gmin, z których każda obejmuje przynajmniej jedno miasto na prawach powiatu i funkcjonalnie z nim powiązane gminy w jego otoczeniu. Do trzech spośród tych

grup (będą one dalej nazywane – nie do końca precyzyjnie – aglomeracjami) należy więcej niż jedno miasto na prawach powiatu⁹, a wszystkich gmin „aglomeracyjnych” jest łącznie 387, w tym:

- 66 miast na prawach powiatu,
- 35 gmin miejskich,
- 76 gmin miejsko-wiejskich
- 210 gmin wiejskich.

Na poniższej mapie kolorem niebieskim oznaczono miasta na prawach powiatu, białym – gminy aglomeracyjne, a czerwonym – gminy poza aglomeracjami. Pełny wykaz gmin aglomeracyjnych zamieszczono w publikacji WSiIZ z 2022 r.¹⁰

Rysunek 1. Aglomeracje



Źródło: opracowanie własne

W aglomeracjach zamieszkiwało w 2023 r. 17.274,1 tysięcy osób, czyli ok. 46,5% wszystkich mieszkańców Polski, z czego na same miasta na prawach powiatu przypadało 12.340,0 tysięcy osób, a z gmin w otoczeniu miast na prawach powiatu – 5.186,3 tys. osób, z czego 4.265,6 tysięcy osób w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Na siedem największych aglomeracji:

- warszawską (2.448,6 tys. mieszkańców),
- katowicką (2.179,5 tys. mieszkańców),

⁹ Są to aglomeracje: katowicka (obejmująca 14 miast na prawach powiatu), trójmiejska oraz aglomeracja Jastrzębie Zdrój – Żory – Rybnik.

¹⁰ W. Misiąg, M. Braja, J. Misiąg, K. Palimąka, J. Rodzinka, T. Skica, *Zintegrowany system wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*, WSiIZ, Rzeszów 2023, s. 256

- krakowską (1.117,4 tys. mieszkańców),
- trójmiejską (1.043,5 tys. mieszkańców)
- łódzką (908,7 tys. mieszkańców),
- poznańską (889,2 tys. mieszkańców),
- wrocławską (879,5 tys. mieszkańców),

więcej niż w pozostałych miastach na prawach powiatu i otaczających je strefach podmiejskich.

W należącej do aglomeracji części obszarów wiejskich zamieszkiwało 3.562,7 tysięcy mieszkańców, czyli ok. 23,6% całej ludności obszarów wiejskich.

Aneks statystyczny

Uzupełnieniem niniejszego opracowania jest aneks statystyczny, dostępny na stronie internetowej Instytutu Badań i Analiz Finansowych WSiZ ibaf.edu.pl. Zawiera on źródłowe dane do wybranych, syntetycznych tabel zawartych w tekście tego opracowania.

1. Wspólna Polityka Rolna UE po roku 2020

Wspólna Polityka Rolna (WPR) to, przyjęta przez państwa członkowskie Unii Europejskiej i zapisana w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, inicjatywa zapewniająca jednolitą politykę w obszarze rolnictwa. Od czasu jej przyjęcia, funkcjonowanie i rozwój rynku wewnętrznego produktów rolnych muszą być oparte o wspólne inicjatywy, w ramach ustanowionej wspólnej polityki rolnej¹¹. Rolnictwo to jeden z działów gospodarki narodowej, która mimo wątpliwej dochodowości (dochody rolników są o około 40% niższa niż dochody z działalności pozarolniczej¹²) jest podstawową gałęzią gospodarki, która zapewnia ludziom przetrwanie. Ponadto, prowadzona działalność rolnicza w dużym stopniu zależy od warunków pogodowych, a reagowanie na sygnały związane z popytem na rynku bez wątpienia wymaga czasu (inaczej niż ma to miejsce w innych obszarach działalności).

1.1. Najważniejsze ustalenia

- Obecną politykę Unii Europejskiej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich określają zasady Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) na lata 2023-2027.
- Pomimo, że Plan Strategiczny WPR dla Polski (zastępujący dotychczas obowiązujące umowy partnerskie) został przedłożony 18 grudnia 2020 r., jego ostateczny kształt został zatwierdzony przez Komisję Europejską dopiero 30 sierpnia 2023 roku.
- Zasady WPR obowiązujące w nowej perspektywie finansowej UE zwiększają wymagania względem beneficjentów programów i w środowisku rolników budzą wiele kontrowersji, a w nasilonych ostatnio protestach rolników żądanie rezygnacji z wielu wprowadzonych ostatnio wymagań należy do podstawowych postulatów protestujących.
- Protest rolników osiągnęły już pewien skutek – rezygnację z niektórych nowych wymagań związanych z koniecznością dostosowania rolnictwa do wymogów ochrony klimatu i zrównoważonego rozwoju.
- Szczególnym przedmiotem kontrowersji są nowe wymagania obowiązujące (lub planowane do wprowadzenia) na mocy takich programów wspierających rolnictwo i obszary wiejskie jak „Zielony Ładu”, strategia „Europa 2030”, Krajowy Planu Odbudowy, strategia „Od pola do stołu”, *Strategia na rzecz różnorodności biologicznej*, *Pakt na rzecz Obszarów Wiejskich do 2040 roku*.
- Skrajnie nieskuteczne okazują się finansowane przez UE działania zmierzające do ograniczenia negatywnego wpływu rolnictwa na klimat. Mimo wydatkowania w ostatnich latach ok. 100 mld euro nie osiągnięto znaczącej emisji zanieczyszczeń przez gospodarstwa rolne działające w państwach UE.

¹¹Wspólna Polityka Rolna w skrócie, Rada Europejska (2020),
<https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/cap-introduction/>

¹² WPR w praktyce, Noty Tematyczne o Unii Europejskiej – Parlament Europejski,
https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_pl.

1.2. Znaczenie WPR i innych programów wsparcia

Wspólna Polityka Rolna (WPR) to jeden z ważniejszych instrumentów wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w ramach Unii Europejskiej od przełomu lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku. WPR ma obecnie podstawę w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a jej głównym celem jest zapewnienie jednolitej polityki w obszarze rolnictwa.

Wśród narzędzi WPR najważniejszą rolę pełnią dopłaty bezpośrednie, jednak wsparcie UE to nie tylko dopłaty czy udział we wspólnym rynku, to także wszelkie inicjatywy, które tworzą infrastrukturę, wspierają edukację i kulturę na obszarach wiejskich. Obok Wspólnej Polityki Rolnej tematyka wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich pojawia się w innych dokumentach strategicznych UE, takich strategia *Europa 2030*, *Europejski Zielony Ład*, „strategia „Od pola do stołu”, a także w dokumentach krajowych określających ramy finansowego wsparcia rolnictwa – takim dokumentem jest w szczególności Krajowy Plan Odbudowy i Wzmocnienia Odporności.

WPR jest najstarszą polityką, która przez lata obowiązywania dynamicznie ewoluowała. Z każdą perspektywą przybiera ona nieco innego charakteru z uwagi na zmieniające się warunki gospodarcze, potrzeby obywateli czy postępujące zmiany klimatu. Nie ulega wątpliwości, że podejmowane interwencje w ramach instrumentów WPR przyczyniły się do obecnego obrazu rolnictwa i obszarów wiejskich, zmiany te mają swój pozytywny i negatywny charakter.

Początkowe okresy obowiązywania WPR doprowadziły do celowej nadprodukcji (z uwagi na gwarancje skupu), degradacji gleb, czy promowanie większych gospodarstw. Z drugiej strony, stały się istotnym wsparciem tej strategicznej gałęzi gospodarki (zarówno w perspektywie każdego kraju członkowskiego z osobna, jak i rynku UE jako całości). WPR to także wsparcie rozwoju obszarów wiejskich i podnoszenie jakości życia na tych terenach poprzez m. in. odpowiednią infrastrukturę, inwestycje w edukację czy zdrowie. WPR za pomocą instrumentów odgrywa istotną rolę w wielu obszarach sektora rolnego i terenów wiejskich, lecz jak wskazują prezentowane wnioski pochodzące m. in. ze Sprawozdań Specjalnych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego – nie wykorzystuje się ich skutecznie.

Perspektywa WPR na lata 2014-2020 z okresem przejściowym 2021-2022 zakładała przede wszystkim wsparcie promujące praktyki rolne bezpieczne dla środowiska, takie jak:

- dywersyfikacja upraw,
- utrzymanie minimalnego obszaru trwałych użytków rolnych,
- redukcja największych różnic w poziomach wsparcia dochodu dla rolników w UE poprzez sprawiedliwe rozdysponowanie kwot wsparcia,
- ograniczenie wsparcia dla największych gospodarstw.

Wnioski płynące z analiz przeprowadzonych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) wykazują jednak, że polityka prowadzona przez Komisję Europejską (za pośrednictwem krajów członkowskich) w ramach WPR tylko w niewielkim stopniu przyczyniła się do łagodzenia zmian klimatu¹³.

Eksperti ETO odnoszą się w swoich analizach do głównych źródeł emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa, czyli z hodowli zwierząt gospodarskich, nawożenia gleby i użytkowania gruntów. Z analiz ETO wynika, że na ten cel przeznaczono nieco ponad 1/4 budżetu WPR, co zarazem

¹³ *Wspólna polityka rolna i klimat – przeznaczenie na WPR połowy wydatków UE na rzecz klimatu nie zmniejszyło emisji z gospodarstw rolnych. Sprawozdanie specjalne 16/2021*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, (2021) <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/cap-and-climate-16-2021/pl/>

stanowiło prawie połowę wydatków UE na działania w dziedzinie klimatu. Oznacza to, że wydatkowanie prawie 100 mld euro spowodowało tylko niewielką (i niższą od zakładanej) redukcję emisji gazów cieplarnianych z gospodarstw rolnych.

Zdaniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego „z WPR finansowane są przede wszystkim środki o niewielkim potencjale pod względem łagodzenia zmiany klimatu”. Podkreślono przy tym, że realizując WPR nie dąży się do zmniejszenia lub ograniczenia pogłowia zwierząt gospodarskich odpowiadających za 50% emisji z rolnictwa, lecz wspiera się rolników uprawiających osuszone torfowiska, co z kolei odpowiada za 20% emisji. Z uwagi na nieskuteczne, zdaniem ETO, zachęty kierowane do rolników, nieefektywne były także działania w zakresie zazieleniania,¹⁴. Okazuje się więc, że najważniejsza polityka UE mająca wspierać realizację ambitnych planów w zakresie klimatu, jest – mówiąc wprost – nieskuteczna, a w każdym razie skrajnie nieefektywna.

1.3. WPR w perspektywie finansowej 2023-2027

Postępujące zmiany klimatu wymuszają konieczność podjęcia radykalnych działań w kierunku spowolnienia negatywnych zjawisk w obszarze środowiskowym, które z kolei oddziałują (również negatywnie) na wymiar społeczny rzeczywistości gospodarczej. Działania na rzecz środowiska podejmowane są w wielu aspektach funkcjonowania gospodarki, nie mogły więc ominąć sektora rolnego. W czerwcu 2018 roku Komisja Europejska zaproponowała nowy model realizacji założeń WPR, który przenosił odpowiedzialność za projektowanie środków i spełniania założeń WPR na państwa członkowskie, które w kolejnej perspektywie zostały zobligowane do przedstawienia Planów Strategicznych, zatwierdzanych ostatecznie przez Komisję. W grudniu 2019 r. zostały przedstawione założenia Europejskiego Zielonego Ładu¹⁵, w którym założono osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. i ustalono, że 30% środków budżetu WPR musi być wykorzystane na działania w dziedzinie klimatu.

Ambitny plan w zakresie środowiska i klimatu znalazł swoje odzwierciedlenie w obecnej WPR, szczególnie w kontekście tzw. GAEC (*Good Agricultural and Environmental Condition of Land*, – normy dobrej kultury rolnej) oraz ekoschematów. Celem wprowadzonych zmian w WPR jest doprowadzenie do rolnictwa, które jest:

- bardziej sprawiedliwe, z uwagi na wsparcie skierowane także do mniejszych gospodarstw, jak również dostosowane do warunków lokalnych,
- bardziej ekologiczne – jest jednym z działań, które umożliwia realizację przyjętych przez UE celów środowiskowych i klimatycznych,
- w większym stopniu powiązane z osiąganymi wynikami¹⁶.

Założenia co do najnowszej perspektywy¹⁷ były co do zasady słuszne – (ustalenia z 2017 roku¹⁸) wśród tych celów znalazły się uproszczenie WPR, oraz przekierowanie większej swobody

¹⁴ Wspólna polityka rolna i klimat – przeznaczenie na WPR połowy wydatków UE na rzecz klimatu nie zmniejszyło emisji z gospodarstw rolnych. Sprawozdanie specjalne 16/2021, Europejski Trybunał Obrachunkowy 2021, s. xxx

¹⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski Zielony Ład, COM (2019) 640 Final, Komisja Europejska, Bruksela 2019

¹⁶ Rada przyjmuje sprawiedliwszą, bardziej ekologiczną i w większym stopniu opartą na wynikach politykę rolną, komunikat prasowy Rady Unii Europejskiej z dnia 2. grudnia 2021, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/12/02/council-adopts-fairer-greener-and-more-performance-based-farming-policy-for-2023-2027/>

¹⁷ Wspólna polityka rolna po 2020 roku wg stanu na 11.06.2018, „Materiały OIDE”, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, Warszawa 2018, https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/WPR_po_2020.pdf

¹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności, COM (2017) 731, I, Komisja Europejska, Bruksela 2019

decyzyjnej na kraje członkowskie (w obrębie ustalonych celów), reagowania na wyzwania środowiskowe, inwestowanie w rentowność obszarów wiejskich, zapewnienie wymiany pokoleniowej, jak również wzmocnienie pozycji rolników w łańcuchu żywnościowym. W nowej perspektywie kraje członkowskie otrzymały większą swobodę w stosowaniu instrumentów WPR, równocześnie jednak zostały zobowiązane do nieco większej odpowiedzialności za efekty WPR. To państwa członkowskie na etapie opracowywania Planu Strategicznego WPR identyfikowały swoje potrzeby, opisywały z jakich narzędzi będą korzystać, a także jakie cele będą realizować (wraz ze wskaźnikami). Każdy z dokumentów poddawany był konsultacjom społecznym. Instytucją nadzorującą i prowadzącą działania na rzecz realizacji założeń Planu Strategicznego jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Rzeczywistość i praktyka okazały się mniej optymistyczne – nowe zasady, wprowadzone od 2023 roku znacząco skomplikowały obowiązujący system płatności bezpośrednich, uzależniając je m. in. od zobowiązania do realizacji dodatkowych aktywności. Na przykład obowiązujące w latach 2014-2022 zasady tzw. zazieleniania zostały uzupełnione o dodatkowe działania, obowiązkowe dla ubiegających się o przyznanie płatności bezpośrednich.

Działania te mieszczą się w ramach tzw. „warunkowości”, obejmującej dziewięć norm GAEC oraz wymogi SMR (*Statutory Management Requirements*). Obok tych wymagań założeń pojawiły się także tzw. „ekoschematy”, będące – na zasadach określanych przez państwa członkowskie – zachętą dla rolników realizujących ponadprogramowe działania korzystne dla środowiska. Na wspomniane „ekoschematy” należało przeznaczyć 25% płatności bezpośrednich, a ich wybór pozostawiono w gestii państwa członkowskiego.

Dziewięć norm GAEC zawartych w zasadach realizacji WPR 2024-2027	
GAEC 1:	Utrzymanie udziału trwałych użytków zielonych w powierzchni użytków rolnych na poziomie z roku bazowego (18,33% w 2018 r.), z tolerancją do 5 %).
GAEC 2:	Ochrona terenów podmokłych i torfowisk
GAEC 3:	Zakaz wypalania użytków rolnych
GAEC 4:	Ustanowienie stref buforowych wzdłuż cieków wodnych
GAEC 5:	Zarządzanie orką przyczyniające się do zmniejszenia ryzyka degradacji i erozji gleby, w tym uwzględnianie nachylenia terenu
GAEC 6:	Minimalna pokrywa glebowa w najwrażliwszych okresach
GAEC 7:	Zmianowanie i dywersyfikacja upraw na gruntach ornych
GAEC 8:	Minimalny udział powierzchni gruntów ornych przeznaczonych na obszary lub obiekty nieprodukcyjne, zachowanie elementów krajobrazu oraz zakaz przycinania drzew i żywopłotów w okresie lęgowym ptaków
GAEC 9:	Zakaz przekształcania lub zaorywania TUZ wyznaczonych jako wrażliwe pod względem środowiskowym (cennych) na obszarach Natura 2000

W Planie Strategicznym dla Polski wybrano pięć ekoschematów obszarowych:

- *Rolnictwo węgłowe i zarządzanie składnikami odżywczymi,*
- *Obszary z roślinami miododajnymi*
- *Retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych*
- *Integrowana Produkcja Roślin*
- *Biologiczna ochrona upraw*

i jeden ekoschemat – *Dobrostan zwierząt*, przy czym:

- w ekoschemacie *Dobrostan zwierząt* funkcjonują dwa podejścia:
 - i) system punktowy, w którym rolnik może z listy praktyk wybrać te, które chce realizować w swoim gospodarstwie (dotyczy świń i bydła),
 - ii) system, w którym płatność przysługuje za realizację pakietu wymogów (dotyczy owiec, kóz, koni i drobiu)¹⁹,
- ekoschemat *Rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi*, obejmuje osiem praktyk rolniczych:
 - ekstensywne użytkowanie trwałych użytków zielonych (TUZ) z obsadą zwierząt
 - międzyplony ozime lub wsiewki śródplonowe,
 - opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia,
 - zróżnicowana struktura upraw,
 - wymieszanie obornika na gruntach ornych w terminie 12 godzin od jego aplikacji
 - stosowanie nawozów naturalnych płynnych innymi metodami niż rozbryzgowo,
 - uproszczone systemy uprawy,
 - wymieszanie słomy z glebą.

Trudno jest określić realne efekty podejmowanych działań w ramach najnowszej perspektywy WPR z uwagi na dopiero rozpoczynające się procedury z tym związane. Zgodnie z opublikowanym harmonogramem naboru wniosków, w 2024 roku rozpatrywane będą wnioski o przyznanie środków UE na:

- realizację ekoschematów,
- wsparcie dochodów związanych z hodowlą krów, bydła, owiec, kóz, oraz produkcją buraków cukrowych, chmielu, lnu, konopi włóknistych, pomidorów, truskawek, ziemniaków skrobiowych, roślin pastewnych i, roślin strączkowych na nasiona,
- interwencje rolno-środowiskowo-klimatyczne, ekologiczne i leśne²⁰.

Do 22 kwietnia 2024 r. wypłacono 5,1 mld zł płatności końcowych dopłat bezpośrednich i obszarowych za 2023 rok, w tym 3 mld zł z tytułu ekoschematów powierzchniowych. Według ARiMR w 2023 r. o dopłaty bezpośrednie ubiegało się 1,24 mln rolników. Między 16 października a 30 listopada 2023 r. wypłacono zaliczki w wysokości niemal 9,2 mld zł²¹. Od 15 marca 2024 r. zarejestrowano 228 tys. wniosków o przyznanie dopłat bezpośrednich i obszarowych w ramach kolejnej kampanii. ARMiR zapowiada modyfikacje dotyczące zasad warunkowości – w tym wprowadzenie nowego ekoschematu oraz płatności dla małych gospodarstw²².

1.4. Finansowanie WPR

WPR finansowana jest z dwóch funduszy UE, często określanych jako dwa filary WPR – Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na

¹⁹ *Ekoschemat: Dobrostan zwierząt*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/ekoschemat-dobrostan-zwierzat>

²⁰ *Harmonogram naborów wniosków o przyznanie pomocy w 2024 r.*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa [online] <https://www.gov.pl/web/arimr/harmonogram-naborow-wnioskow-o-pryznanie-pomocy-w-2024-r-w-ramach-planu-strategicznego-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-2027>

²¹ *Realizacja płatności końcowych za 2023 – ponad 3 mld zł wypłacone ubiegającym się o ekoschematy powierzchniowe*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. <https://www.gov.pl/web/arimr/realizacja-platnosci-koncowych-za-2023--ponad-3-mld-zl-wyplaczone-ubiegajacym-sie-o-ekoschematy-powierzchniowe>

²² *Kampania dopłat 2024*. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, <https://www.gov.pl/web/arimr/kampania-doplat-2024--ponad-228-tys-rolnikow-zlozylo-wnioski-planowane-sa-zmiany-w-platnosciach-bezposrednich>

rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). W latach przejściowych 2021-2022 została dodatkowo wsparta środkami z programu NextGenerationEU.

W poprzednim okresie finansowania (lata 2014-2022) Polska wciąż pozostawała płatnikiem netto w ramach krajów członkowskich UE, oznacza to, że otrzymywaliśmy więcej środków pieniężnych niż wynosiła wpłacana składka członkowska. W okresie minionej perspektywy (wraz z dwuletnim okresem przejściowym) każdego roku zostało wykorzystanych średnio 10,364 mld euro ponad składkę członkowską, co stanowi średnio 15,514 mld euro rocznie przeznaczonych na realizację programów UE – w tym dopłaty bezpośrednie stanowią średnio 1/5 środków, PROW – ok. 8%, i ok. 1% na pozostałe transfery WPR oraz interwencje rynkowe w latach 2014-2017. W sumie Polska w latach 2014 – 2022 z budżetu UE na realizację dopłat bezpośrednich otrzymała prawie 30 mld euro, ponad 10,663 mld euro na programy PROW, niewiele ponad 406 mln euro zostało przeznaczonych na interwencje rynkowe, a 57,45 mln euro na inne transfery WPR. Dodatkowo ponad 667,43 mln euro zostało przeznaczonych w ramach Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (do 2013 r. działający jako Europejski Fundusz Rybacki)²³.

Należy jednak podkreślić, że środki budżetu UE płynące do rolnictwa czy obszarów wiejskich mogą pochodzić pośrednio także z innych funduszy, jak m. in. Fundusz Spójności czy fundusze strukturalne. Zestawienie przepływów środków finansowych pomiędzy Polską i budżetem UE przedstawiono w aneksie.

Wieloletnie ramy finansowe UE (WRF) na lata 2021-2027 przewidują łącznie 386,6 mld euro na rzecz funduszy wspierających WPR. Zgodnie z założeniami WRF 291,1 mld euro zostanie przekierowanych na EFRG (z tego 270 mld euro wspiera system wsparcia dochodu), zaś 95,5 mld euro na EFFROW. Środki na wsparcie polskiego rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich zaplanowane w ramach Planu Strategicznego na lata 2023-2027 wynoszą 25,2 mld euro (17,3 mld euro – I filar, 4,7 mld euro – II filar).

Na rok 2024 przewidziano następujące limity naborów²⁴:

● Płatności bezpośrednie/ wsparcie obszarowe –	9.395,55 mln euro
● Ekoschematy –	3.917,34 mln euro
● Wsparcie dochodów związane z produkcją –	2.349,33 mln euro
● Interwencje rolno-środowiskowo-klimatyczne, ekologiczne i leśne –	3.630,35 mln euro
● Interwencje w sektorze pszczelarskim –	44,70 mln euro
● Inwestycje i rozwój gospodarstw –	6 682,83 mln euro
● Zarządzanie ryzykiem (dopłaty do składek ubezpieczenia zwierząt gospodarskich) –	54,90 mln euro
● Współpraca, rozwój lokalny – w tym jedna interwencja bez ustalonych limitów –	672,88 mln euro
● Transfer wiedzy i doradztwo –	45,73 mln euro
● Pomoc Techniczna –	1.474,07 mln euro

²³ Dane Ministerstwa Finansów pn. *Transfery finansowe Polska - budżet UE*, <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska>.

²⁴ Por. *Harmonogram planowanych przez ARiMR naborów wniosków w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 w 2024 r. (limity i terminy)*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, <https://www.gov.pl/web/arimr/harmonogram-naborow-wnioskow-o-przyznanie-pomocy-w-2024-r-w-ramach-planu-strategicznego-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-2027>

1.5. Problemy w realizacji Planu Strategicznego dla WPR w nowej perspektywie

Plan strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na 2023-2027 to 1212 stron wszystkich zasad i wyjaśnień związanych z realizacją umowy między Polską i Unią Europejską. Mimo, że *Plan* obejmuje zarówno sektor rolnictwa, jak i działania w obszarze Rozwoju Obszarów Wiejskich, to właśnie sektor rolnictwa wychodzi na pierwsze miejsce w dyskusji na temat realizacji *Planu*.

Warunkowość to pierwszy element, który wyróżnia najnowszą perspektywę WPR. Według wyjaśnień Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi *warunkowość stanowi połączenie i wzmocnienie wymogów zasady wzajemnej zgodności oraz zazielenienia, które obowiązywały do 2022 r. Jest obowiązkowa dla rolnika wnioskującego m.in. o przyznanie płatności bezpośrednich. To również baza do określenia wymagań dla dodatkowo płatnych, dobrowolnych działań podejmowanych przez rolnika*. Wprowadzone do *Planu* warunki otrzymania dopłat zostały mocno rozbudowane, a na etapie podejmowanych prób wdrożenia zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska stały się często nie do wypełnienia w wyznaczonym do tego czasie. Spełnienie tychże warunków jest jednak niezbędne do otrzymania płatności, a każde naruszenie lub nieprzestrzeganie norm i wymogów (w zakresie zasięgu, dotkliwości oraz trwałości) powoduje zmniejszenie przyznawanego wsparcia.

Dlatego też, w związku ze wzmożonymi protestami rolników w UE, Komisja Europejska podjęła decyzję o dokonaniu zmian w zasadach Wspólnej Polityki Rolnej w obowiązującej perspektywie finansowania (2023-2027). Ich wprowadzenie zależy od postępu prac i akceptacji zmian przez państwa członkowskie. 26 lutego 2024 r. ministrowie UE podjęli działania, aby skutecznie odpowiedzieć na obawy rolników, w związku z czym uzgodnili priorytety dla podejmowanych działań – szczególnie w kontekście ograniczenia obciążeń administracyjnych tak po stronie rolników, jak również administracji²⁵. W kwietniu 2024 r. Komisja Europejska zaproponowała częściową rezygnację z obowiązkowej stawki odłogów w wysokości 4% (GAEC 8), jak również podjęła decyzję o dodatkowych zabezpieczeniach w kontekście importu towarów z Ukrainy – wydłużając listę produktów objętych ograniczeniami w imporcie.

W grudniu 2023 r. ministrowie rolnictwa z państw członkowskich podsumowywali rok funkcjonowania nowej WPR – sugerowali potrzebę stabilności i przewidywalności dla rolników, a także znaczenie uproszczenia i łatwiejszego wprowadzania zmian do planów strategicznych²⁶. Polska instytucja zarządzająca środkami zapowiedziała doprecyzowanie przepisów i ich zastosowań w celu uproszczenia procesu ubiegania się o dopłaty, a także wyeliminowania powstałych w ubiegłym roku błędów, które miały miejsce m. in. przy realizacji ekoschematów. Niestety, rolnicy muszą mierzyć się z sankcjami i odmową wypłat za ekoschematy w wyniku niezastosowania się do zobowiązań w tym zakresie. Jak wyjaśnia Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, przepisy unijne nie przewidują możliwości odstąpienia od nakładania kar.

1.6. Obszary wiejskie z perspektywy programów unijnych

Obok rolnictwa równie ważnym obszarem prowadzonych działań są obszary wiejskie. Nie ma jednoznacznej definicji obszarów wiejskich. W ujęciu statystycznym będą to gminy wiejskie oraz

²⁵ Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa, 26 lutego 2024
<https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/agrifish/2024/02/26/>

²⁶ Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa, 10-11 grudnia 2023 [online]
<https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/agrifish/2023/12/10-11/>

części wiejskie w gminach miejsko-wiejskich. Zgodnie z *Planem Strategicznym WPR dla Polski – 2023-2027*: „*Obszary wiejskie – co do zasady są to tereny położone poza granicami administracyjnymi miast, jednak w przypadku interwencji Infrastruktura na obszarach wiejskich przez obszary wiejskie rozumiane będą także obszary miast o liczbie ludności nie większej niż 5 tys., a w przypadku realizacji koncepcji inteligentnej wsi oraz interwencji LEADER - nie większej niż 20 tys.*”.

W 2021 r. przyjęto tzw. *Pakt na rzecz obszarów wiejskich*²⁷, na podstawie którego utworzono specjalny organ zarządzający unijnym finansowaniem i realizacją celów, platformę współpracy i biuro wsparcia, które umożliwiało dotarcie z informacją do społeczności z tychże obszarów. W *Pakcie* zapisano 10 wspólnych celów: i 4 obszary działania przyczyniające się do wzmocnienia obszarów wiejskich UE w perspektywie do 2024 roku. Główne założenia tego paktu związane są z transformacją ekologiczną i cyfrową obszarów wiejskich oraz wspieraniem rozwoju innowacji i dywersyfikacji gospodarczej na obszarach wiejskich. Działania na rzecz obszarów wiejskich mają być prowadzone tak, by obszary wiejskie stały się:

- silniejsze,
- połączone,
- odporne
- prosperujące.

Pakt zakłada, że te cztery kierunki działania podsumowują wspólne aspiracje społeczności wiejskiej i zainteresowanych stron, które pragną, aby do 2040 r. obszary wiejskie:

- I. stały się atrakcyjnymi przestrzeniami, budowanymi w ramach harmonijnego rozwoju terytorialnego, który pozwoli uwolnić ich szczególny potencjał i sprawi, że będą miejscami oferującymi wiele możliwości oraz dostarczą lokalnych rozwiązań, które pomogą w radzeniu sobie z lokalnymi skutkami wyzwań globalnych;
- II. uczestniczyły w rządzeniu w sposób wielopoziomowy i ukierunkowany na konkretne obszary, opracowywały zintegrowane strategie w duchu współpracy i uczestnictwa oraz wykorzystywały połączenia strategii politycznych dostosowane do ich potrzeb i współzależności między obszarami miejskimi a wiejskimi;
- III. stały się gwarantem bezpieczeństwa żywnościowego, oferowały możliwości gospodarcze, były źródłem towarów i usług dla ogółu społeczeństwa, takich jak materiały i energia pochodzenia biologicznego, ale także lokalnych, opartych na społeczności produktów wysokiej jakości oraz energii ze źródeł odnawialnych, jednocześnie zachowując należną im część wytworzonej wartości;
- IV. stały się dynamicznymi społecznościami dążącymi do zapewnienia dobrostanu, w tym środków do życia, sprawiedliwości, dobrobytu i wysokiej jakości życia, w których wszyscy ludzie żyją i pracują we wzajemnej harmonii i dysponują stosownymi możliwościami wzajemnego wspierania się;
- V. stały się włączającymi wspólnotami międzypokoleniowej solidarności, sprawiedliwości i odnowy, otwartymi na nowo przybyłych i dążącymi do tego, aby wszyscy mieli równe szanse;
- VI. stały się miejscami, w których przyroda rozkwita, które czerpią korzyści z realizacji celów Zielonego Ładu, w tym dotyczących neutralności klimatycznej, jak również zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi, i które pomagają w realizacji tych celów;

²⁷ *Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE – W kierunku silniejszych, lepiej skomunikowanych, odpornych i zamożnych obszarów wiejskich do 2040 r.*, COM (2021) 345 Final, Bruksela 2021.

- VII. w pełni wykorzystywały innowacje cyfrowe dzięki równemu dostępowi do nowych technologii, powszechnej znajomości umiejętności cyfrowych i możliwości nabycia umiejętności bardziej zaawansowanych;
- VIII. stały się miejscami, których mieszkańcy są przedsiębiorczy, innowacyjni i wykwalifikowani oraz czynnie uczestniczą w rozwoju technologicznym, ekologicznym i społecznym;
- IX. stały się miejscami tętniącymi życiem, dysponującymi efektywnymi, dostępnymi i przystępnymi usługami publicznymi i prywatnymi, w tym usługami transgranicznymi, zapewniającymi rozwiązania dostosowane do potrzeb (np. w obszarze transportu, kształcenia, szkoleń, ochrony zdrowia i opieki, w tym opieki długoterminowej, życia kulturalnego i handlu detalicznego);
- X. stały się miejscami pełnymi różnorodności, w pełni wykorzystującymi swoje niepowtarzalne zalety, talenty i potencjał.

1.7. Krajowy Plan Odbudowy

Działania z obszaru rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich zostały również zaplanowane w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), przyjętym – na wniosek Polski – przez Radę UE dnia 8 grudnia 2023 roku. KPO jest uzgodnionym z Komisją Europejską planem wykorzystania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (*Recovery and Resilience Facility* – RRF), który z kolei jest częścią i głównym instrumentem realizacji Planu Odbudowy dla Europy (NextGenEU). RRF ma finansować działania służące wzmocnieniu gospodarek UE oraz zbudowaniu ich odporności na ewentualne kryzysy poprzez wsparcie zielonej transformacji energetycznej, mobilności, transformacji cyfrowej oraz poprawa efektywności, dostępności i jakości ochrony zdrowia. W ramach RRF dla Polski zaplanowano blisko 60 mld euro (tj. 268 mld zł), w tym 25,27 mld euro w postaci dotacji oraz 34,54 mld euro w formie preferencyjnych pożyczek²⁸.

Środki z KPO nie są kierowane szczególnie do rolnictwa, jednak wyraźnie są nastawione na realizację celów klimatycznych oraz transformację cyfrową. Część środków ma też finansować działania związane z usprawnianiem ochrony zdrowia, a także zieloną i inteligentną mobilnością.

Wypłaty środków z KPO były przez długi okres wstrzymywane, głównie przez niezrealizowane postulaty Rady dotyczące praworządności w Polsce. Fundusz Next Generation EU został uruchomiony w lipcu 2020 r. Polska przedstawiła projekt KPO w maju 2021 r., sam plan został zatwierdzony blisko rok później, jednak przez niewypełnianie warunków, do spełnienia których się zobowiązano, wdrożenie planu opóźniło się do stycznia 2024 roku.

Zawieszenie płatności, spowodowane uporem władz w kwestii realizacji zobowiązań dotyczących m. in. niezależności sądownictwa, spowodowało skrócenie okresu realizacji działań (program ma trwać do końca 2026 r.), a także nałożenie kar finansowych, które realnie pomniejszają kwotę do dyspozycji. Koszty opóźnionych inwestycji poniesie Skarb Państwa, gdyż środki na realizację pierwszych działań płynęły z Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. Ze względu na powstałe opóźnienia Rząd złożył wniosek o rewizję KPO, odnoszącą się do 11 z 55 przewidzianych w KPO reform i 22 z 56 inwestycji. W przedłożonym przez Minister Funduszy Polityki Regionalnej i zaakceptowanym przez Radę Ministrów w dniu 30 kwietnia 2024 r. projekcie uchwały rozdzielono środki na realizację działań w obszarach zielonej transformacji, inteligentnego i zrównoważonego

²⁸ Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności. Notatka z dnia 07.02.2024 r. Portal Funduszy Europejskich [online] <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-na-lata-2021-2027/krajowy-plan-odbudowy/o-kpo/>

wzrostu gospodarczego, opieki zdrowotnej, transformacji cyfrowej. W kontekście rolnictwa, blisko 1,6 mld zł przewidziano na obszar „Bezpieczeństwo żywności i rolnictwo 4.0” (w tym utworzenie centrów dystrybucyjno-magazynowych i rynków hurtowych)²⁹. Dla podmiotów z branży HoReCa to wsparcie w kwocie 1,2 mld zł (każdy podmiot może otrzymać maksimum 540 tys. zł na rozszerzenie lub zmianę profilu działalności)³⁰. Na etapie opracowania materiału rewizja KPO została przesłana do Komisji Europejskiej, gdzie 16 lipca planowane jest przyjęcie zmienionej decyzji wykonawczej, zaś na przełomie lipca i sierpnia 2024 r. – aneksowanie umów finansowych i pożyczkowej z Komisji, niezbędnych do wniosków o płatność.

²⁹ Rada Ministrów zatwierdziła zmiany w KPO. Notatka z dnia 30.04.2024 r.

<https://www.gov.pl/web/planodbudowy/rada-ministrow-zatwierdzila-zmiany-w-kpo>

³⁰ Krajowy Plan Odbudowy – nowe perspektywy dla branży HoReCa. Notatka z dnia 6.05.2024 r. <https://www.parp.gov.pl/component/content/article/86326:krajowy-plan-odbudowy-nowe-perspektywy-dla-branzy-horeca>

2. Wieś i rolnictwo w polskiej polityce rozwoju

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

Przedmiotem tego rozdziału będzie analiza ustaleń dotyczących wsi i rolnictwa zawartych w formalnie obowiązujących dokumentach strategicznych, a także – ocena obecnego stanu prawnego określającego zasady prowadzenia polityki rozwoju.

2.1. Najważniejsze ustalenia

- Po dokonanej w 2020 r. nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju system prowadzenia polityki rozwoju praktycznie nie funkcjonuje – brakuje zarówno podstawowego dokumentu wizyjnego (Koncepcji Rozwoju Kraju), jak i podstawowego dokumentu strategicznego (średniookresowej strategii rozwoju kraju).
- Obowiązujące strategie sektorowe nadal są oparte na założeniach oraz kluczowych projektach Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (Plan Morawieckiego).
- Ramy finansowe obowiązujących strategii zostały przygotowane w sposób niepozwalający na sprawne planowanie i wykonywanie wydatków.
- Istnieją sprzeczności pomiędzy strategiami sektorowymi uchwalonymi po uchwaleniu SOR i rozwiązaniami wprowadzonym Polskim Ładem.
- Pomimo częściowej aktualizacji uchwalonej 17 października 2023 r., zakładane wartości mierników wykonania Strategii Zintegrowanego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa nie zostaną osiągnięte.

2.2. Strategiczne programowanie rozwoju Polski

Podstawą programowania strategicznego Polski jest ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³¹. Ustawa, w swoim brzmieniu ustalonym w ustawie z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności³² zakładała strukturę dokumentów strategicznych obejmującą:

- długookresową strategię rozwoju kraju (DSRK),
- średniookresową strategię rozwoju kraju (ŚSRK),
- strategie sektorowe.

³¹ Dz. U. z 2024 r., poz. 324.

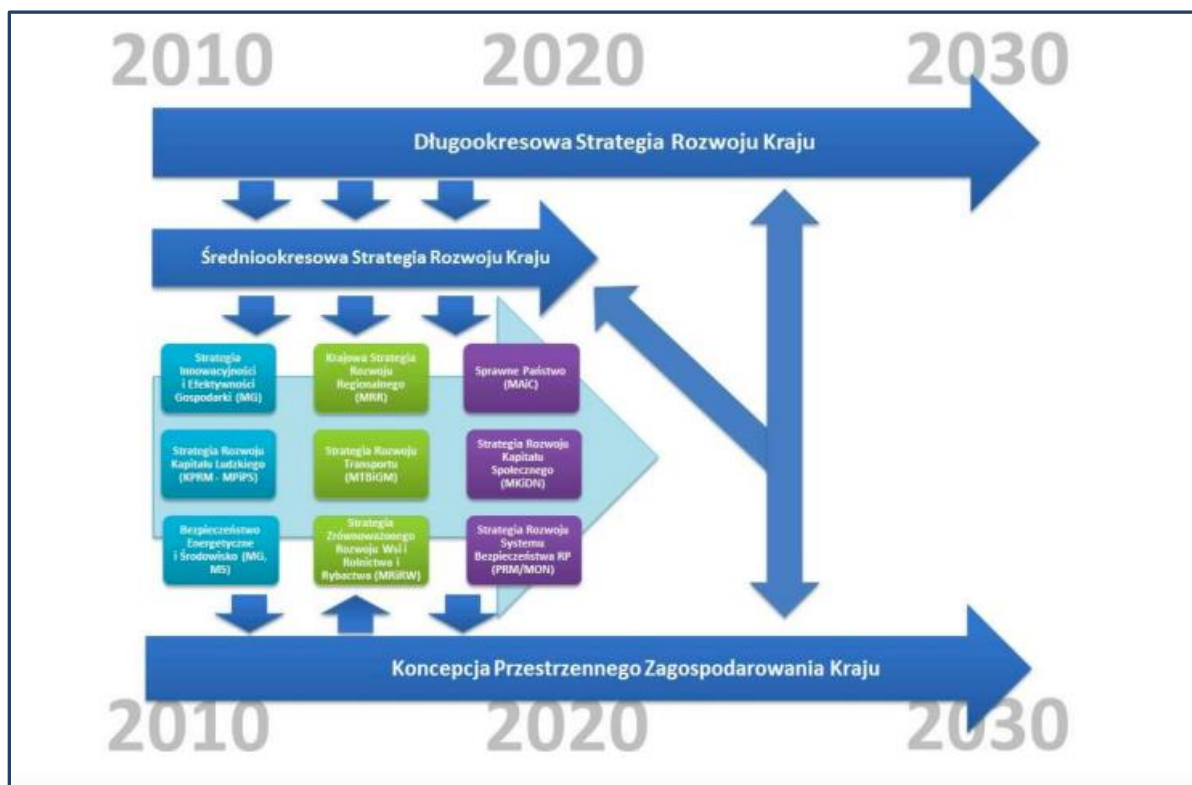
³² Dz. U. Nr 216, poz. 1370.

Obejmująca dwudziestoletni horyzont czasowy DSRK i wynikająca z niej strategia średnio-okresowa (dziesięcioletni okres programowania) miały być wzajemnie powiązane z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK)– również obejmującą okres 20 lat i będącą dokumentem o charakterze bardziej wizyjnym niż strategicznym.

KPZK miała opisywać, pożądany stan naszego społeczeństwa i gospodarki za 20 lat – nie sposób osiągnięcia tego stanu. Droga do osiągnięcia określonego poziomu rozwoju miała być określona właśnie w DSRK i ŚSRK. Strategia średniookresowa z natury rzeczy miała być dokładniejsza i skupiać się na konkretnych działaniach i programach w określonym horyzoncie czasowym. Zadaniem DSRK było określenie najważniejszych kierunków rozwoju, a nie koncentrowanie się na pojedynczych projektach.

Jak widać na poniższej grafice, powiązania pomiędzy strategiami oraz KPZK są obustronne; oznacza to, że dokumenty powinny być opracowywane w podobnym okresie, aby poprawnie zgrać je ze sobą. Cele i główne programy opisane w DSRK powinny pozwolić na osiągnięcie celów opisanych w KPZK, a działania opisane w ŚSRK powinny realizować programy opisane w DSRK. Obie strategie były ponadto powiązane ze strategią Unii Europejskiej *Europa 2020*.

Rysunek 2. Nowy porządek strategiczny według ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju



Źródło: Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030, s. 7

Podstawą prawną Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju była ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³³. Projekt tej ustawy został przygotowany w 2011 r. przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego³⁴ i przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. Podobnie jak KPZK, długookresowa i średniookresowa stra-

³³ Dz. U. 2023, poz. 977 z późn. zm.

³⁴ Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Mon. Pol. z 2012 r. poz. 252.

Według ustawy, projekt KPZK powinien być przygotowany przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych

tegia były odpowiednimi uchwałami Rady Ministrów. Strategia długookresowa z perspektywą do 2030 roku została uchwalona przez Radę Ministrów dnia 11 stycznia 2013 r., a średniookresowa strategia 2020 – dnia 25 września 2012 r.

W dokumentach strategicznych z lat 2011 – 2013 zabrakło prawidłowego określenia ram finansowych. KPZK oraz DSRK są całkowicie pozbawione części dotyczących wielkości finansowania oraz jego źródeł. Więcej informacji finansowych można znaleźć w ŚSRK, ale i tu informacje zamieszczone w strategii, szczególnie odnoszące się do źródeł finansowania, są bardzo ubogie. Ustalenia strategii nie znalazły również odbicia w planach wieloletnich ujmowanych w kolejnych ustawach budżetowych.

W uzupełnieniu dwóch głównych strategii, opracowano dziewięć zintegrowanych strategii sektorowych, obejmujących swoim zakresem całość działań administracji publicznej. Strategie te obejmowały obszary:

- Innowacyjności i Efektywności Gospodarki,
- Rozwoju Transportu,
- Bezpieczeństwa Energetycznego i Środowiska,
- Rozwoju Regionalnego,
- Rozwoju Kapitału Ludzkiego,
- Rozwoju Kapitału Społecznego,
- Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa,
- Sprawnego Państwa,
- Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa RP.

Zgodnie z DSRK, celem takiej konstrukcji systemu zarządzania rozwojem kraju, było „*odejście od wąskiego i sektorowego podejścia w tworzeniu ram strategicznych – na rzecz integracji obszarów, dostrzeżenia procesu przenikania się zjawisk i problemów, uzyskania synergii w poszukiwaniu najbardziej efektywnych i adekwatnych narzędzi prowadzących do osiągnięcia spójnych celów*”³⁵. Widać tutaj rzeczywiście próbę ujęcia problematyki rozwoju całościowo, przy jednoczesnym wskazaniu obszarów problematycznych i wykorzystaniu powiązań pomiędzy różnymi sektorami funkcjonowania władzy publicznej.

Dnia 14 lutego 2017 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)³⁶ – tzw. Planu Morawieckiego, przywoływanego w dalszej części tekstu jako SOR. Strategia ta była aktualizacją dotychczas obowiązującej ŚSRK. SOR miał obejmować okres trzech lat i perspektywę następnych 10 lat – trudno więc traktować ten dokument jako strategię średniookresową. Nie będziemy tutaj opisywać SOR z dwóch kluczowych powodów:

- w nieformalny sposób SOR został zastąpiony rządowym programem „Polski Ład”,
- zdaniem części prawników SOR utracił moc w 2020 r., po wejściu w życie ustawy z 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw³⁷.

Ustawa ta wprowadzała nową organizację polityki rozwoju i w związku z tym — nowy schemat dokumentów rozwojowych. Jedną z wprowadzonych zmian była nowelizacja art. 9 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, który to artykuł został w uchwale Rady Ministrów wprowadzającej SOR wskazany jako podstawa prawna tej strategii. W nowej organizacji polityki rozwoju zrezygnowano z długookresowej strategii rozwoju, utrzymując jednak strategię

³⁵ Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030, s.12

³⁶ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)

³⁷ Dz. U. 2020 poz. 1378 z późn. zm.

średniookresową. Dość powszechny jest jednak pogląd, że sam fakt nowelizacji art. 9 przesądził o utracie przez SOR podstawy prawnej. Ustawa nowelizująca weszła w życie 13 listopada 2020 r., kiedy rząd PiS pracował już nad zastąpieniem SOR przez nową koncepcję strategiczną – Polski Ład. Wydaje się, że ewentualne problemy z podstawą prawną SOR nie stanowiły ówczesnie znaczącego problemu.

Nowelizacja ustawy usunęła z procedur prowadzenia polityki rozwoju strategię długookresową oraz Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, ustanawiając nowy dokument wiodący całego systemu zarządzania rozwojem kraju. Tym dokumentem miała być Koncepcja Rozwoju Kraju (KRK) – podstawowy dokument określający na 30 lat kierunki rozwoju kraju. Zgodnie z ustawą z 15 lipca 2020 r. KRK miała zawierać:

- wnioski z analizy trendów rozwojowych zachodzących w kraju,
- wnioski z analizy trendów rozwojowych zachodzących na świecie i ich potencjalny wpływ na trendy rozwojowe w kraju,
- scenariusze rozwoju i wyzwania rozwojowe kraju, w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym³⁸.

Zgodnie z art. 22 ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. po jej nowelizacji na mocy art. 130 ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 *Rada Ministrów przyjmuje koncepcję rozwoju kraju ... w terminie do dnia 31 grudnia 2023 r.*

Do chwili obecnej *Koncepcja* nie została uchwalona. Co więcej, nie został opublikowany (jeśli istnieje) choćby wstępny projekt tego dokumentu. Z dostępnych informacji wynika, że prace nad *Koncepcją* są nadal na etapie studiów i konsultacji, a za podstawowe wartości w procesie rozwoju, które konstytuują zbiór aksjomatów *Koncepcji*, przyjęto:

- *demokrację – u podstaw rozwoju leżą zasady demokratycznego państwa prawa;*
- *integrację (inkluzywność i solidarność społeczna) – relacje społeczne opierają się na polityce włączenia społecznego i zmniejszania nierówności;*
- *czyste środowisko – przestrzeganie prawa do czystego środowiska jako prawa podstawowego każdej jednostki oraz zapewnienie warunków dla przetrwania i rozwoju społeczeństwa poprzez przede wszystkim:*
 - (1) *powstrzymanie zanieczyszczania gleb, wody i powietrza;*
 - (2) *zrównoważone użytkowanie ekosystemów lądowych i wodnych;*
 - (3) *zahamowanie/odwrócenie utraty różnorodności biologicznej;*
 - (4) *zmianę wzorców konsumpcji i modeli biznesowych;*
- *gospodarkę odpowiedzialną społecznie (spójność ekonomiczna) – podstawą skutecznego rozwoju jest wolny rynek, uwzględniający potrzeby społeczne, gdzie wzrost/ zysk nie jest jedynym celem;*
- *ład przestrzenny – zrównoważone korzystanie z funkcjonalnie zagospodarowanej przestrzeni, która jest dobrem ograniczonym; łąd to takie kształtowanie przestrzeni, które bierze pod uwagę:*
 - (1) *ograniczenia naturalne i walory środowiskowe oraz estetyczne;*
 - (2) *potrzeby społeczne i ekonomiczne; oraz*
 - (3) *dobro wspólne*³⁹.

³⁸ Art. 1 Ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw

³⁹ *Proces tworzenia Koncepcji Rozwoju Kraju 2050*, strona internetowa Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/czym-jest-koncepcja-rozwoju-kraju-2050>

Po uchwaleniu SOR, rozpoczęto proces aktualizacji strategii sektorowych. Wszystkie były znacząco oparte na strategii średniookresowej, były z nią powiązane i zawierały wspólne działania. Ze względu na czasochłonność procesu tworzenia strategii rozwoju, kolejne dokumenty programowe były uchwalane sukcesywnie w okresie kilku kolejnych lat (często po okresie wdrażania Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i zastąpienia jej Polskim Ładem). Aktualizacje strategii sektorowych objęły:

- Strategię zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030 znowelizowaną 15 października 2019 r.⁴⁰,
- Politykę ekologiczną państwa – strategię rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej – 16 lipca 2019 r.⁴¹,
- Strategię rozwoju kapitału ludzkiego 2030 – 14 grudnia 2020 r.⁴²,
- Strategię zrównoważonego rozwoju transportu do 2030 r. – 24 września 2019 r.⁴³,
- Krajową strategię rozwoju regionalnego 2030 – 17 września 2019 r.⁴⁴,
- Strategię rozwoju kapitału społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030 – 27 października 2020 roku⁴⁵,
- Politykę energetyczną Polski do 2040 roku – 2 lutego 2021 roku⁴⁶.

Ponadto uchwałą nr 154 Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2022 r.⁴⁷ została przyjęta "Strategia produktywności 2030", formalnie zastępująca Strategię Innowacyjności i Efektywności Gospodarki.

Wszystkie z wymienionych powyżej strategii sektorowych nadal obowiązują, aczkolwiek jak już wspomnieliśmy, bez „organizującej” je strategii średniookresowej. W związku z powyższym ich efektywność jest minimalna, a możliwość osiągnięcia zakładanych celów bliska zera.

Od 1 stycznia 2022 r. rząd Prawa i Sprawiedliwości zaczął wprowadzać ustawy wdrażające mający charakter partyjnej deklaracji program *Polski Ład*. Program ten, pomimo, że nosi wszelkie znamiona strategii średniookresowej (diagnoza stanu obecnego, horyzont czasowy, ramy finansowe, lista celów i przedsięwzięć), strategią formalnie nie jest. Sam fakt wprowadzenia nowej strategii (lub gruntownego zaktualizowania dotychczas obowiązującej) był jak najbardziej właściwym krokiem. Znaczące zmiany w funkcjonowaniu państwa związane z rosnącą inflacją, powolnym wychodzeniem z okresu pandemii COVID-19, stale rosnącymi cenami energii i sytuacją na Ukrainie i Białorusi wywołały potrzebę rewizji wcześniejszych planów strategicznych.

Polski Ład, z punktu widzenia organizacji programu, został podzielony na pięć fundamentów⁴⁸, obejmujących swoim zasięgiem:

- politykę zdrowotną (*Więcej na zdrowie*),

⁴⁰ Uchwała nr 123 Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030”, Mon. Pol. poz. 1150

⁴¹ Uchwała nr 67/2019 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 roku w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej

⁴² Uchwała nr 184/2020 Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2020 roku w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2030”

⁴³ Uchwała nr 105/2019 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 roku w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku”

⁴⁴ Uchwała nr 102/2019 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 roku w sprawie przyjęcia „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030”

⁴⁵ Uchwała nr 155/2020 Rady Ministrów z dnia 27 października 2020 roku w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030”

⁴⁶ Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 roku w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. Mon. Pol. poz. 264

⁴⁷ Uchwała nr 154 Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Strategii produktywności 2030”, Mon. Pol. poz. 926.

⁴⁸ Polski Ład – 5 fundamentów <https://www.gov.pl/web/polski-lad/5-fundamentow>

- politykę mieszkaniową (*Własne cztery kąty*),
- świadczenia emerytalne (*Wyższa emerytura*),
- system podatkowy (*Niższe podatki*),
- rynek pracy (*500 tys. nowych miejsc pracy*).

Ustawy wprowadzające nowe regulacje uchwalano od początku 2022 r., aczkolwiek ze względu na problemy z interpretacją przepisów oraz wprowadzenie niekorzystnych zmian dla niektórych grup społecznych, w czerwcu oraz październiku 2022 wprowadzono pakiety ustawy określane jako *Polski Ład 2.0*⁴⁹ i *Polski Ład 3.0*⁵⁰. Ramy finansowe *Polskiego Ładu* zakładały roczne koszty w wysokości 72 mld zł (włącznie z inwestycjami prywatnymi) czyli 650 mld zł do 2030 r. Dokładne źródła finansowania nie zostały przedstawione. Szczególnie istotne byłoby przedstawienie źródeł finansowania dla zwiększanych świadczeń, które muszą być finansowane z budżetu państwa – zapewne za cenę dalszego zadłużania się.

Ponadto przygotowany został równolegle komponent związany z rozwojem obszarów wiejskich i rolnictwem *Polski Ład dla polskiej wsi*. „7 spraw dla polskiej wsi” obejmowało:

- *Dopłaty powyżej średniej unijnej dla małych i średnich gospodarstw* – dopłaty miały być finansowane publicznymi środkami krajowymi. Warto zwrócić uwagę na fakt, że takie działania stały w sprzeczności z zapisami SZRRWIR, która zakładała wzrost przeciętnej powierzchni gospodarstwa i znaczący ilościowo spadek małych gospodarstw,
- *Przejsie na emeryturę bez konieczności zbywania gospodarstwa* – po raz kolejny mamy działanie blokujące zmiany agrarne w polskim rolnictwie,
- *Nowy system ubezpieczeń upraw* – w tym przypadku zmiany wydają się konieczne, szczególnie przy coraz częściej występujących niekorzystnych zjawiskach pogodowych,
- *Ryczałt 15 tys zł na budowę zbiornika retencyjnego – bez zbędnych formalności* – projekt ten miał zastąpić wycofany projekt ustawy o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy⁵¹,
- *Bezpłatna przestrzeń targowa dla rolnika w mieście* – podobne postulaty pojawiały się w programach dla rolnictwa chyba wszystkich partii politycznych, lecz do dzisiaj projekt nie został zrealizowany jako całość, aczkolwiek coraz więcej samorządów tworzy odpowiednią strukturę we własnym zakresie,
- *4,5 mld zł na odbudowę polskiego przetwórstwa* – plan obejmował inwestycje bezpośrednie w branżę przetwórczą wraz ze skracaniem łańcuchów dostaw,
- *Skuteczna walka z ASF i odbudowa produkcji trzody chlewnej*.

Plan odbudowy produkcji trzody chlewnej był również w ostatnich latach poruszany przez Agrounię – o ile jednak poziom konsumpcji mięsa jest od wielu lat na stałym poziomie to wyraźnie zmienia się struktura spożycia. Spada spożycie wieprzowiny i jest to jeden z powodów spadającej produkcji, która dostosowuje się do realiów rynkowych. Sztuczne zwiększenie produkcji bez gwarantowanych rynków zbytu, może prowadzić do upadłości gospodarstw lub konieczności interwencyjnego skupu.

Jak widać powyżej, nowa „strategia” dla rolnictwa jest w wielu miejscach sprzeczna z nadal obowiązującą strategią zrównoważonego rozwoju rolnictwa, wsi i rybactwa. Oprócz opisanych głównych kierunków interwencji, miały wzrosnąć dopłaty do paliwa rolniczego, ułatwiony miał zostać Rolniczy Handel detaliczny oraz planowano wesprzeć informatyzację gospodarstw i rol-

⁴⁹ Ustawa z dnia 9.06.2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2022, poz. 2180

⁵⁰ Ustawa z dnia 7.10.2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2023, poz. 1059

⁵¹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12337151/katalog/12709767>

nictwa. Część rolna *Polskiego Ładu* nie posiadała oddzielnych ram finansowych i źródła finansowania projektów oraz ich pełne koszty nie zostały przedstawione.

Po wyborach parlamentarnych jesienią 2023 roku i zmianie władzy, *Polski Ład* nie jest dalej realizowany. Podsumowując obecny stan dokumentów określających kierunki rozwoju kraju:

- nie mamy podstawowego dokumentu wizyjnego (Koncepcji Rozwoju Kraju),
- nie mamy strategii średniookresowej, gdyż Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju nie jest realizowana, *Polski Ład* został zawieszony, a nowego dokumentu nie ma
- strategię sektorową została uchwalona, w większości zaktualizowane i formalnie obowiązują, lecz ze względu na powiązanie ich działań z koncepcją SOR ich skuteczność jest minimalna. Biorąc pod uwagę otoczenie zewnętrzne, sytuację geopolityczną oraz sytuację ekonomiczną w Polsce, konieczne jest przygotowanie wszystkich dokumentów od nowa.

Aktualizacja ostatniej strategii sektorowej (*Sprawne państwo*) nie została jeszcze uchwalona. Z przedstawionego powyżej krótkiego opisu aktualnego stanu dokumentów określających politykę rozwoju Polski wynika wyraźnie, że po wejściu w życie Koncepcji Rozwoju Kraju cały układ dokumentów strategicznych będzie musiał zostać zbudowany od nowa.

2.3. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa

Obecnie obowiązująca Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa została przyjęta uchwałą Rady Ministrów 17 października 2023⁵². Obecna strategia jest zaktualizowaną wersją SZRWIR z 2019 roku i dostosowuje część działań do obecnej sytuacji polityczno-gospodarczej. Pomimo przyjęcia strategii w 2023 roku, nadal jest ona oparta o Strategię na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Większość celów, założeń oraz mierników z oczekiwanymi wartościami wykonania pozostała taka sama. Moment przyjęcia uchwały przez Radę Ministrów (już po wyborach parlamentarnych) oraz dalsze określanie zgodności SZRWIR z SOR wskazują na brak pełnego zaangażowania w aktualizację strategii. Aktualizacja z 2023 r. oryginalnego dokumentu z 2019 r. miała uwzględniać:

- zmiany w sytuacji społeczno-gospodarczej wywołane wydarzeniami z lat 2020 – 2023,
- wprowadzenie Polskiego Ładu,
- ustalenia *Paktu na Rzecz Obszarów Wiejskich* (długoterminowej wizji dla obszarów wiejskich w programie UE 2040⁵³),
- plan działania na rzecz pobudzenia zrównoważonego, spójnego i zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich.

Pomimo takich zmian w otoczeniu wsi i rolnictwa, wartości dla mierników wykonania najważniejszych zadań pozostały bez zmian.

Wizja polskiej wsi i rolnictwa przypomina standardowe zapisy z dostępnych strategii rozwoju, uchwalanych tak przez gminy jak i województwa, jak i na poziomie krajowym. Wysoka jakość usług publicznych, wsparta walorami przyrodniczymi dostarczająca miejsc pracy zarówno w rolnictwie jak i poza rolnictwem. Wizja rolnictwa oparta jest o zrównoważony rozwój i bezpieczeństwo żywnościowe. Co istotne, autorzy zwracają uwagę już na etapie wizji na konieczność

⁵² Uchwała Nr 193 Rady Ministrów z dnia 17 października 2023 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030”, Mon. Pol. 2023, poz. 1214

⁵³ *Europe 2040: tomorrow is today: Co-building a global, sustainable, and responsible power*, EuropaNova, Paris 2024

zatrzymania negatywnych zmian demograficznych na obszarach wiejskich oraz w samym rolnictwie. Jednocześnie wyraźnie zaznaczono, że wieś ma być przede wszystkim rolnicza.

Wizja polskiej wsi

Obszary wiejskie to tereny, gdzie wykorzystanie przestrzeni do prowadzenia produkcji rolnej jest traktowane priorytetowo ze względu na bezpieczeństwo żywnościowe kraju. Jest to również atrakcyjne miejsce do zamieszkania, prowadzenia działalności pozarolniczej i rybackiej oraz wypoczynku. To również obszary dostarczające dóbr publicznych i rynkowych, z zachowaniem unikalnych walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych dla przyszłych pokoleń.

Wizja polskiego rolnictwa

Podstawą ustroju rolnego są gospodarstwa rodzinne podlegające szczególnej ochronie państwa. Rolnictwo rozwija się w sposób zrównoważony i odpowiedzialny. Krajowy sektor rolno-spożywczy gwarantuje bezpieczeństwo żywnościowe kraju, wykorzystuje nowoczesne technologie i krótkie łańcuchy dostaw. W rolnictwie zostały zatrzymane niekorzystne zmiany struktury demograficznej oraz znacząco zwiększono odporność produkcji rolnej i rybackiej na kryzysy⁵⁴.

Taki sposób określenia wizji przyszłości jest charakterystyczny dla strategii rozwoju – zawsze oczekujemy, że plany rozwojowe pozwolą na podwyższenie jakości życia, środowiska naturalnego oraz, w tym przypadku, efektywności funkcjonowania gospodarstw rolnych.

Cel główny strategii został określony jako „*Wielofunkcyjny rozwój gospodarczy wsi zapewniający bezpieczeństwo żywnościowe kraju i zwiększenie wartości dodanej z rolnictwa oraz trwały wzrost dochodów jej mieszkańców przy minimalizacji rozwarstwienia ekonomicznego, społecznego i terytorialnego oraz poprawie stanu środowiska naturalnego*”. Gdybyśmy rozłożyli powyższe na stwierdzenie na czynniki pierwsze, to okaże się, że SZRWRiR ma być narzędziem osiągania kilku, równorzędnych – wszystkie są składowymi „celu głównego” – i częściowo konkurencyjnych wobec siebie, co oznacza, że powinny być zhierarchizowane – celów częściowych:

- *wielofunkcyjny rozwój gospodarczy* – na obszarach wiejskich chcemy rozwijać zarówno rolnictwo (wraz z usługami towarzyszącymi), ale również inne branże gospodarki pozwalające na stworzenie systemu uzupełniających się usług na poziomie lokalnym,
- *zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego* – najistotniejsze odniesienie do rolnictwa, czyli zapewnienie możliwości samowystarczalnego systemu produkcji i przetwórstwa żywności,
- *zwiększenie wartości dodanej z rolnictwa* – sformułowanie to odnosi się wprost do sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych – problem polega jednak na tym, że zwiększanie wartości dodanej może być wynikiem zarówno wykorzystania transferów wsparcia dochodowego (transferów socjalnych), zwiększenia efektywności produkcji rolniczej, ale również poprzez podnoszenie cen gotowych produktów,
- *trwały wzrost dochodów jej mieszkańców przy minimalizacji rozwarstwienia ekonomicznego, społecznego i terytorialnego* – dotychczasowe doświadczenia pokazują, że najczęściej wykorzystywanym mechanizmem zmniejszania rozwarstwienia dochodowego są transfery o charakterze socjalnym,
- *poprawa środowiska naturalnego* – tu chyba najwyraźniej widać konkurencyjność zadań określonych celem głównym SZRWRiR i dla rolników tu pojawiają się największe kontrowersje, gdyż duża część działań związanych z ochroną środowiska naturalnego ma bezpośrednie przełożenie na wysokość dochodów rolników.

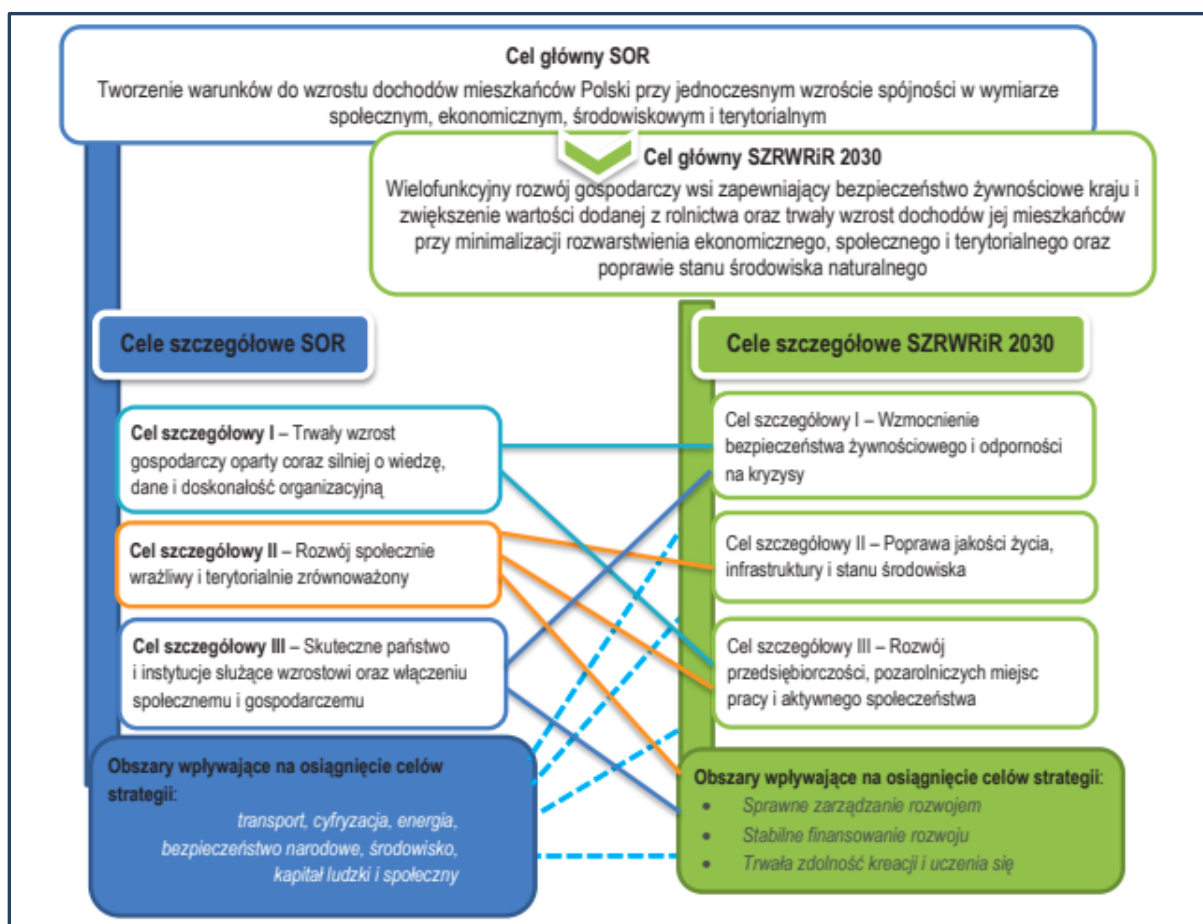
⁵⁴ Aktualizacja Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030, załącznik do uchwały Nr 193 Rady Ministrów z dnia 17 października 2023 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030” (Mon. Pol. poz. 1214), s. 36.

Jak pokazały protesty z wiosny 2024 r., w tej kwestii zostało jeszcze dużo do uzgodnienia pomiędzy ustawodawcami (unijnymi i krajowymi), a rolnikami.

Schemat przedstawiony na rysunku 3 pokazuje powiązania celu głównego SOR z celem głównym SZRWRiR oraz celami szczegółowymi obu strategii. Widać wyraźnie, że zamierzony efekt synergii pomiędzy strategią ogólną i jedną ze strategii sektorowych nie może zostać osiągnięty po rezygnacji ze Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Cele szczegółowe strategii (nakładające się na opisane powyżej składowe celu głównego) wynikają bezpośrednio z celu głównego i koncentrują się na trzech, uzupełniających się obszarach:

- cel szczegółowy I – wzmocnienie bezpieczeństwa żywnościowego i odporności na kryzysy,
- cel szczegółowy II – poprawa jakości życia, infrastruktury i stanu środowiska,
- cel szczegółowy III – rozwój przedsiębiorczości, pozarolniczych miejsc pracy i aktywnego społeczeństwa.

Rysunek 3. Powiązania pomiędzy celami SOR i SZRWRiR



Źródło: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030 (aktualizacja z 2023 roku), s. 36.

W ramach pierwszego celu szczegółowego SZRWRiR, czyli wzmocnienia bezpieczeństwa żywnościowego i odporności na kryzysy, wyznaczono kierunki interwencji obejmujące zwiększenie efektywności ekonomicznej gospodarstw rolnych oraz przetwórców, zapewnienie bezpieczeństwa żywności oraz jej jakości, transformację energetyczną oraz dostosowanie polskiego rolnictwa do zmieniających się warunków handlu zagranicznego. Co istotne, w przypadku tej strategii nie rozdziela się branży rolnej od przetwórczej – oba te elementy są traktowane jako część sektora produkcji żywności. Jak widać kierunki interwencji obejmują

zarówno działania typowo inwestycyjne w gospodarstwa jak i działania doradczo-szkoleniowe pozwalające na modyfikację sposobów produkcji.

W drugim celu szczegółowym obejmującym zagadnienia związane z jakością życia, za kierunki interwencji przyjęto działania związane z rozwojem infrastruktury transportowej, wzrostem jakości usług publicznych, ochroną środowiska oraz zrównoważoną rewitalizacją miast i wsi. Wydaje się, że jest to najważniejszy z celów szczegółowych – bez wzrostu jakości życia na obszarach wiejskich, nie możemy oczekiwać dalszego rozwoju rolnictwa – mieszkańcy wsi nadal będą wyprowadzać się do miast i coraz większa grupa gmin wiejskich i miejsko-wiejskich będzie podlegać marginalizacji. Poprawa dostępności transportowej również jest warunkiem koniecznym skutecznego przeciwdziałania negatywnym trendom demograficznym.

Trzeci cel szczegółowy związany z rozwojem przedsiębiorczości, pozarolniczych miejsc pracy i aktywnego społeczeństwa za kierunki interwencji ma przypisane działania związane m.in. z demografią obszarów wiejskich, rozwój przedsiębiorczości, wzrost umiejętności i kompetencji. Całość działań jest mocno powiązana z rozwojem kapitału społecznego, który ma napędzać dalsze zmiany.

Dobór oraz sposób sformułowania celów szczegółowych oraz konkretnych kierunków interwencji jest, w naszej ocenie, jak najbardziej prawidłowy i wszystkie znaczące obszary problematyczne zostały poprawnie zidentyfikowane. Problemem natomiast jest brak faktycznych narzędzi do realizowania zawartych planów i zdecydowanie zbyt ogólne przygotowanie ram finansowych strategii. Kwestia finansowania projektów i kierunków interwencji wymaga dokładniejszego określenia źródeł krajowych i unijnych, a także wskazania zakresu oczekiwanych inwestycji prywatnych.

W zamieszczonej poniżej tabeli 8 przedstawiono zestawienie mierników realizacji SZWRiR wraz z ich wartościami bazowymi i docelowymi – dla strategii z 2019 r. i dla aktualizacji z 2023 r.

Już pobieżna analiza zestawu mierników i ich planowanych wielkości wskazuje na istotne wątpliwości dotyczące tak samego zestawu wskaźników, jak i planowanych wartości, w tym – wartości przyjętych po aktualizacji *Strategii* w 2023 r.

1. Jako wartości bazowe dla planowanych wartości mierników wykonania *Strategii* powinny być przyjmowane wartości z okresów możliwie bliskich dacie uchwalenia (lub wejścia w życie) strategii, by możliwie dokładnie opisać stan analizowanego segmentu gospodarki u progu okresu realizacji strategii. W SZWRiR zasada ta nie jest konsekwentnie przestrzegana, a niektóre wartości bazowe pochodzą z 2010 r., a także z lat 2014-2017. Utrudnia to ocenę wpływu przedsięwzięć realizowanych w ramach *Strategii* na wartości przyjętych mierników. W skrajnym przypadku możliwa jest nawet sytuacja, w której docelowa wartość miernika była osiągnięta jeszcze przed rozpoczęciem realizacji *Strategii*, a przyjęte wartości mierników dopuszczają *de facto* możliwość pogorszenia wartości mierników w okresie realizacji strategii.
2. Pomiedzy uchwaleniem *Strategii* w 2019 r. i jej aktualizacją w 2023 r. miało miejsce wiele wydarzeń w istotny sposób wpływających na funkcjonowanie państwa i gospodarki, a więc i rolnictwa. Mimo to przy aktualizacji *Strategii* nie dokonano – poza dwoma wyjątkami – zmian docelowych wartości mierników realizacji *Strategii*, również tych, których w warunkach 2023 roku nie można już było uznać za realistycznie wyznaczone cele *Strategii*. Dotyczy to również wskazanych powyżej dwóch wyjątków: wskaźnika relacji dochodów na osobę w gospodarstwie domowym w Polsce i w Unii Europejskiej oraz produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca Polski w relacji do PKB na jednego mieszkańca UE.

Tabela 8. Wskaźniki realizacji Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa

Wskaźniki	Rok bazowy	Jednostka miary	Wartości		Źródło
			Rok bazowy	2020	
			Strategia Aktualizacja		
Wskaźniki kluczowe przedstawiające stopień realizacji SOR					
Skorygowany realny dochód do dyspozycji brutto gospodarstw domowych na 1 mieszkańca wg PPP (UE PKB na 1 mieszkańca wg PPP (UE 28=100))	2014	%	68,5	76-80	100 Eurostat
Współczynnik Giniego – wskaźnik rozkładu dochodów gospodarstw domowych	2015	%	69	75-78	95 GUS/Eurostat
	2015	współczynnik	30,6	30	37 GUS
Wskaźniki kluczowe przedstawiające stopień realizacji celu głównego SZRWIR					
Relacja przeciętnych rocznych dochodów do dyspozycji netto na 1 osobę w gosp. domowym na wsi do	2015	%	69,5	72	75 mmm GUS
Udział osób żyjących poniżej relatywnej granicy ubóstwa na obszarach wiejskich w liczbie ludności na	2010	%	25,4	18	12 GUS
Udział gospodarstw rolnych o powierzchni od 1-5 ha użytków rolnych w ogólnej liczbie gospodarstw	2014	%	51	46	40 Eurostat
Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych na eksport w przychodach netto ze	2014	%	4,4	5	8 GUS
sprzedaży produktów, towarów i materiałów w przedsiębiorstwach przemysłowych					
Odsetek osób korzystających z Internetu w kontaktach z adm. publ. do przekazywania wypełnionych	2015	%	16	32	40 Eurostat
Powierzchnia użytków rolnych utrzymanych w dobrej kulturze rolnej	2017	mln ha	14,49	14,00	14,00 Eurostat
Wartość eksportu artykułów rolno- spożywczych w przeliczeniu na 1 mieszkańca Polski	2017	euro	710,96	725	800 GUS
Średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie rolnym	2010	ha	9,85	12	17 GUS
Udział gospodarstw indywidualnych powyżej 1 ha prowadzonych przez osobę do 40. roku życia	2016	%	20,4	21	25 GUS
Pogłowie bydła	2022	tys. sztuk	6.448,3	6.448,3	7.738,0 GUS
Liczba zarejestrowanych siedzib stad świń	2022	sztuk	56.385		67.662 ARIMR
Przeciętne trwanie życia w zdrowiu (HLY) - kobiety	2014	lata	62,7	62,7	75 Eurostat
Przeciętne trwanie życia w zdrowiu (HLY) - mężczyźni	2014	lata	59,2	59,2	69 Eurostat
Odsetek gospodarstw domowych w zasięgu dostępu do Internetu o przepustowości co najmniej 30	2017	%	66,7	100	100 UK
Odsetek gospodarstw domowych korzystających z dostępu do Internetu o przepustowości 100 Mb/s	2017	%	12,8	50	100 UK
Liczba obszarów zrównoważonych energetycznie na poziomie lokalnym (klastry energii, spółdzielnie		%		30	300 Eurostat
Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto	2014	%	11	15	Eurostat
Odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej na wsi	2014	%	84,3	85	95 GUS
Liczba mieszkań przypadająca na 1000 mieszkańców	2013	sztuki	367	389	435 GUS
Powierzchnia użytków ekologicznych ogółem w tys. ha	2017	ha	53,4	54	60 GUS
Gospodarstwa domowe na wsiz dostępem do połączeń o prędkości pobierania danych co najmniej	2017	%	50,5	100	100 UK
Osoby dorosłe uczestniczące w kształceniu lub szkoleniu (w wieku 25-64 lata)	2015	%	3,5	4	9 GUS
Stopa ubóstwa skrajnego	2015	%	6,5	6	5 GUS
Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi	2015	współczynnik	22,8	29	35 GUS
Wskaźnik aktywnego starzenia się (AAI)	2014	wsk. syntet.	28,1	30	35 GUS
Udział liczby aktywnych organizacji non-profit mających siedzibę na wsi w ogólnej liczbie organizacji	2014	%	34	38	45 GUS
Stopa ubóstwa skrajnego na obszarach wiejskich	2017	%	7,3	7	5 GUS
Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi na obszarach wiejskich	2017	współczyn	21,3	21	19 GUS
Liczba podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 1 tys. mieszkańców na terenach	2017	sztuki	76,9	77,5	82 GUS
Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym na wsi	2017	osoby	9,8	10	14 GUS

Źródło: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030 (aktualizacja z 2023 roku)

3. Aktualizując *Strategię* nie dokonano również korekt wartości bazowych, mimo że w 2023 r. znane już były wartości wszystkich (lub prawie wszystkich) mierników realizacji celów strategii. Dokonanie takiej korekty niewątpliwie pomogłoby w urealnieniu wartości docelowych wielu mierników. Odnosi się to w szczególności do tych wartości docelowych mierników, które przy aktualizacji zmieniono. W naszej ocenie zmiany te wskazywały równie ambitne, co i nierealne do osiągnięcia w perspektywie czasowej objętej *Strategią*.
4. Komentarza wymagają wskaźniki związane ze strukturą agrarną. Wartości mierników odnoszące się do powierzchni gospodarstw rolnych wskazują, że oczekujemy stałego wzrostu przeciętnej powierzchni gospodarstwa, przy braku odpowiednich narzędzi i zachęt do łączenia gospodarstw. Przypomnijmy, że *Polski Ład* zakładał brak konieczności przekazywania gospodarstwa przez rolników przechodzących na emeryturę – jest to mechanizm przeciwny zapisom SZRWRIr. Zauważyć też należy, że postulat zwiększenia na przestrzeni zaledwie kilku lat przeciętnej wielkości gospodarstwa z obecnych 11,8 hektara do 17 hektarów oznacza konieczność likwidacji co najmniej 250-300 tysięcy gospodarstw, co powinno być znaleźć odzwierciedlenie w przewidzianych w *Strategii* działaniach.
5. W *Strategii* założono wzrost hodowli zwierzęcej w horyzoncie 10 lat co – biorąc pod uwagę zachodzące zmiany w nawykach żywieniowych, szczególnie w strukturze spożycia mięsa – powoduje, że osiągnięcie oczekiwanego miernika może być mało realne i finansowo niekorzystne dla rolników.
6. W SZRWRIr założono, że pomiędzy rokiem 2020 i 2030 przeciętne trwanie życia w zdrowiu zwiększy się dla kobiet o 12,3 roku, a dla mężczyzn – o 9,8 roku. Są to założenia w oczywisty sposób niemożliwe do osiągnięcia, szczególnie w odniesieniu do wskaźnika dla kobiet. Pomiedzy rokiem 2014 i 2021 przeciętne trwanie w zdrowiu zwiększyło się z 62,7 roku do 64,6 roku. Trudno zatem zakładać, że pięciokrotnie większy wzrost dokona się w ciągu kolejnych dziewięciu lat. Warto też dodać, że w 2021 r. najwyższe wskaźniki przeciętnego – dla kobiet – trwania w zdrowiu, wynoszące 68,5 roku osiągnęły w Unii Europejskiej dwa państwa: Malta i Włochy.
7. Efekty realizacji przedsięwzięć realizowanych w ramach SZRWRIr w celu ochrony środowiska mają być mierzone tylko jednym wskaźnikiem – udziałem energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto. W naszym przekonaniu nie wystarcza to dla rzetelnej oceny wpływu rolnictwa na ochronę środowiska. Charakterystyczne jest przy tym, że żaden ze wskaźników SZRWRIr nie odnosi się do tak istotnych dla ochrony środowiska kwestii jak zużycie nawozów sztucznych i środków ochrony roślin, czy niekorzystne dla środowiska oddziaływanie przemysłowej hodowli zwierząt.

3. Wieś w Polsce po 2004 roku

Polska wieś w ciągu 20 lat, jakie upłynęły od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, przeszła ogromną transformację zarówno od strony systemowej, jak i społecznej. Transformacja ta rozpoczęła się już w 1990 roku i wiele nierozwiązywalnych przez dziesiątki lat problemów, takich jak zaopatrzenie wsi we właściwą jakościowo wodę, czy telefonizacja obszarów wiejskich, udało się przed rokiem 2004 w znacznej mierze rozwiązać. Krajowe oraz unijne środki finansowe, jakie zostały skierowane na wieś po akcesji do UE w dużej mierze zmieniły sposób funkcjonowania obszarów wiejskich w Polsce i sposób życia mieszkańców wsi.

Miliardy złotych zainwestowano w rozwój podstawowej infrastruktury takiej jak wodociągi, sieci kanalizacyjne i drogi na poziomie lokalnym oraz regionalnym. Kolejne miliardy złotych trafiły do mieszkańców wsi w formie dopłat bezpośrednich, programów szkoleniowych rozwijających nowe umiejętności i kompetencje oraz w formie bezpośredniego wsparcia dla producentów rolnych. Obserwujemy ciągły proces poprawy dostępu do usług publicznych na terenach wiejskich oraz wzrost jakości tych usług. Różnica pomiędzy poziomem życia na obszarach wiejskich oraz w miastach jest jednak nadal znacząca.

Jednocześnie pojawiają się nowe zagrożenia. Niepokoi stopniowa marginalizacja niektórych obszarów wiejskich, mogąca doprowadzić w przyszłości do wykluczenia społecznego ich mieszkańców. Ten pierwszy problem jest sprawcą drugiego, czyli niekorzystnych zmian demograficznych na wsi. Funkcje wsi ciągle ewoluują i wskazać można wiele przypadków wsi, czy też całych gmin wiejskich, które potrafiły wykształcić unikalną, pozarolniczą specjalizację i odwrócić dotychczasowe niekorzystne trendy demograficzne. Nadal jednak duża grupa wsi o charakterze czysto rolniczym wymaga, dla funkcjonowania na właściwym poziomie, znacznego wsparcia zewnętrznego. Uchwalone w ostatnich latach zmiany w systemie finansów publicznych nie sprzyjają rozwojowi najuboższych gmin, które powinny otrzymać dodatkowe wsparcie umożliwiające zarówno poprawę jakości życia mieszkańców, jak i fundamentalną przebudowę rolnictwa.

3.1. Najważniejsze ustalenia

- Obszary wiejskie w formalnym ujęciu obejmują – w całości lub w części – obszar 2175 gmin wykazujących ogromne zróżnicowanie pod względem ich wielkości, funkcji i sytuacji finansowej. Szczególnie widoczne są różnice pomiędzy gminami wiejskimi i miejsko-wiejskimi położonymi w sąsiedztwie dużych miast, a gminami bardziej oddalonymi od tych miast.
- Obszary wiejskie zajmują ok. 92,5% powierzchni Polski, zamieszkuje na nich ponad 40% ludności Polski
- Sytuacja gmin o charakterze rolniczym jest wyraźnie gorsza niż gmin o innych dominujących funkcjach.

- W warunkach ciągłego (od 2012 r.) spadku liczby mieszkańców Polski wyludniają się obszary rolnicze, rośnie natomiast liczba mieszkańców gmin (również wiejskich) w otoczeniu miast na prawach powiatu.
- W ostatnim dziesięcioleciu ponad 100 miejscowości wiejskich uzyskało status miasta.
- Średni wiek życia na wsi stopniowo rośnie i nie różni się znacząco od średniego wieku życia ludności miejskiej. Zahamowany został spadkowy trend liczby zgonów niemowląt na 1000 urodzeń
- Infrastruktura techniczna wsi, dostęp do sieci (wodociągowej, kanalizacyjnej) i wyposażenie mieszkań w sprzęt poprawiają się, lecz są nadal wyraźnie niższe niż w miastach
- Systematycznie maleje odsetek ludności rolniczej żyjącej w warunkach skrajnego ubóstwa, jednak odsetek ten jest nadal zdecydowanie wyższy niż dla innych grup gospodarstw domowych – poza utrzymującymi się z innych niż emerytury i renty niezarobkowych źródeł utrzymania
- Wszyscy mieszkańcy Polski zostali objęci zasięgiem sieci 3G lub 4G/LTE
- W latach 2021-2023 w znaczący sposób pogorszyła się sytuacja finansowa gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

3.2. Zróżnicowanie funkcjonalne

Gminy tworzące obszary wiejskie są największą i najbardziej zróżnicowaną grupą gmin. Zróżnicowanie to wyraża się w szczególności w takich charakterystykach gmin jak:

- powierzchnia, ludność i gęstość zaludnienia,
- stan infrastruktury technicznej i społecznej,
- sytuacja dochodowa mieszkańców,
- dochody i wydatki samorządowe przypadające na jednego mieszkańca.

Zróżnicowania te zostaną omówione w dalszych rozdziałach. Zauważymy przy tym, że wartości takich cech gmin jak liczba ludności, dochody i wydatki na jednego mieszkańca, a w tym – wydatki na inwestycje, czy też stan infrastruktury technicznej i społecznej, a więc takie cechy, które uznać można za dobre wskaźniki rozwoju gmin, są bardziej zróżnicowane w obrębie gmin miejskich (z wyłączeniem miast na prawach powiatu), gmin wiejskich i gmin miejsko-wiejskich niż pomiędzy tymi grupami. Oznacza to, iż z jednej strony obserwujemy stopniowe upodabnianie się do siebie gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i mniejszych miast, z drugiej zaś widoczne jest występowanie innych czynników różnicujących rozwój gmin niezależnie od ich formalnego statusu.

Z naszych dotychczasowych badań i analiz wynika, że czynnikiem tym jest zróżnicowanie funkcji gmin, a w całej populacji gmin wyróżnić można cztery istotnie różniące się grupy:

- miasta na prawach powiatu, różniące się od pozostałych gmin zakresem ich zadań, dochodów i wydatków i pełniących – niezależnie od ich bardzo zróżnicowanej wielkości – istotne funkcje ponadlokalne w niemal wszystkich obszarach działalności publicznej,
- gminy powiązane z miastami na prawach powiatu, tworzące ich zaplecze mieszkaniowe i usługowe, korzystające przy tym z usług i infrastruktury głównego miasta aglomeracji,
- gminy położone poza aglomeracjami, dla których podstawowym rodzajem działalności gospodarczej jest rolnictwo,
- gminy położone poza aglomeracjami, dla których rolnictwo nie jest podstawową formą działalności gospodarczej, a tym samym – źródłem utrzymania mieszkańców; z różnych

nierolniczych funkcji gmin spoza aglomeracji wskazać można na przykład grupę gmin, których gospodarka ukierunkowana jest przede wszystkim na obsługę ruchu turystycznego i działalność uzdrowiskową – i których sytuacja finansowa oraz stan infrastruktury z reguły są znacznie lepsze niż w gminach typowo rolniczych.

Problem nierównomiernego rozwoju gmin pogłębia jeszcze ich nadmierne rozdrobnienie, powodujące, że wiele najsłabszych gmin (a są to przede wszystkim gminy rolnicze) ma poważne trudności z poprawnym wykonywaniem wszystkich zadań publicznych i z wygospodarowaniem środków na uzupełnienie braków w infrastrukturze.

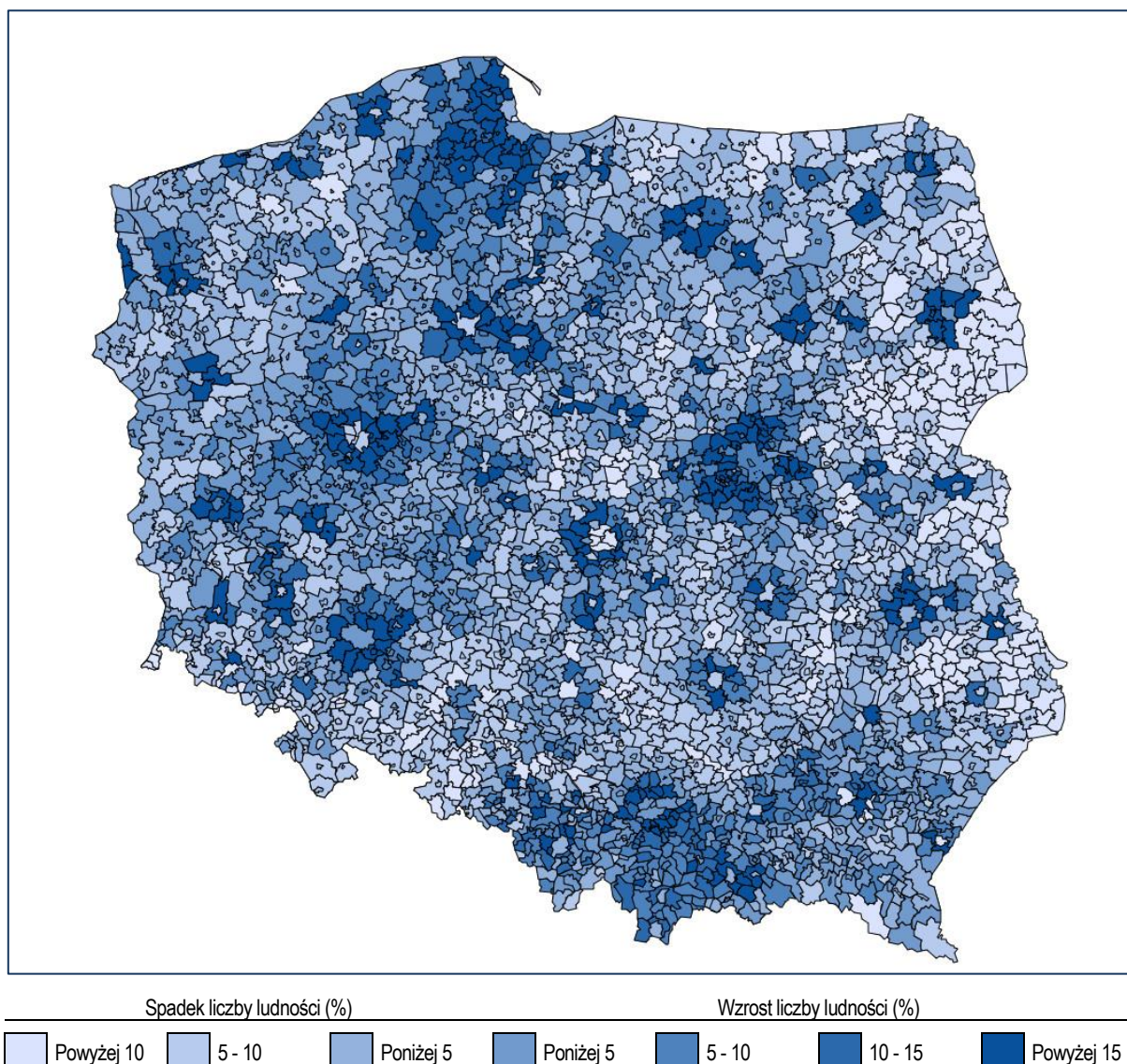
Nasze badania wskazują na stopniowe pogłębianie się różnic pomiędzy wymienionymi powyżej grupami gmin. Wyraża się to w szczególności w rosnących różnicach potencjału finansowego gmin oraz w przemieszczeniach ludności, równoległe bowiem z trwającym już ponad 10 lat spadkiem ludności Polski obserwujemy wyludnianie się gmin spoza aglomeracji (zwłaszcza gmin rolniczych), zmniejszanie się liczby ludności większości miast na prawach powiatu oraz szybki wzrost liczby mieszkańców gmin w aglomeracjach. Przypuszczać należy, że takie efekty migracji wewnętrznych są skumulowanym skutkiem dwóch procesów: migracji z gmin rolniczych do dużych miast i przenoszeniem się lepiej sytuowanych mieszkańców dużych miast do dobrze skomunikowanych z miastem centralnym gmin w aglomeracji.

Wyraźnie pokazane na rysunku 2 wyludnianie się obszarów rolniczych tworzy poważne zagrożenia zarówno dla perspektyw rozwoju rolnictwa, jak i dla poziomu życia mieszkańców tych obszarów. Zależność jest zresztą dwustronna: bez kwalifikowanych kadr (którym trzeba zapewnić miejsca pracy i dobre warunki życia) nie będzie niezbędnej poprawy efektywności rolnictwa i jego proekologicznej transformacji, bez sprawnie działającego, efektywnego, ale i przestrzegającego zasad zrównoważonego wzrostu nie będzie możliwa poprawa warunków życia na wsi i – co się z tym wiąże – większej atrakcyjności wsi jako miejsca zamieszkania i pracy.

Z przedstawionych powyżej problemów wynikają – naszym zdaniem – następujące, ważne wnioski:

- obszary wiejskie w granicach określonych ich formalną definicją (gminy wiejskie i obszary wiejskie w gminach miejsko-wiejskich) tworzą część kraju składającą się z gmin (lub ich części) o bardzo zróżnicowanych funkcjach i bez wyraźnych cech wspólnych pozwalających odróżnić obszary wiejskie od reszty kraju;
- w ramach obszarów wiejskich wyróżnić można duże grupy gmin o różnych dominujących funkcjach, a stan zagospodarowania i sytuacja finansowa tych grup jest mocno zróżnicowana, przy czym jest ona najlepsza w przypadku gmin stanowiących otoczenie dużych miast, natomiast zdecydowanie najgorsza w przypadku gmin (wiejskich i miejsko-wiejskich) o przeważających funkcjach rolniczych;
- wśród gmin położonych poza otoczeniem dużych miast najlepsze perspektywy rozwojowe posiadają gminy, w których rolnictwo nie odgrywa głównej roli jako miejsce pracy i źródło dochodów ich mieszkańców;
- nadawanie statusu gmin miejsko-wiejskich gminom wiejskim powoduje szybkie upodobnianie się tych dwóch kategorii gmin; przyczynia się do tego również praktyka nadawania praw miejskich bardzo małym miejscowościom;
- zróżnicowanie funkcji i potencjału rozwojowego różnych grup gmin z obszarów wiejskich powinno spowodować stosowanie różnych instrumentów wsparcia i różnej intensywności wsparcia wobec różnych kategorii gmin zaliczanych formalnie do obszarów wiejskich, przy czym najpilniejszym zadaniem jest obecnie wzmocnienie i lepsze ukierunkowanie wsparcia udzielanego gminom rolniczym;

Rysunek 2. Zmiany liczby mieszkańców w gminach w latach 2004-2023



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

- za celowe i pilne znać należy podjęcie prac nad nową definicją obszarów wiejskich, kategoryzacją gmin w obrębie obszarów wiejskich i dostosowaniem do faktycznych potrzeb różnych typów gmin wiejskich systemu wsparcia rozwoju tych gmin środkami publicznymi.

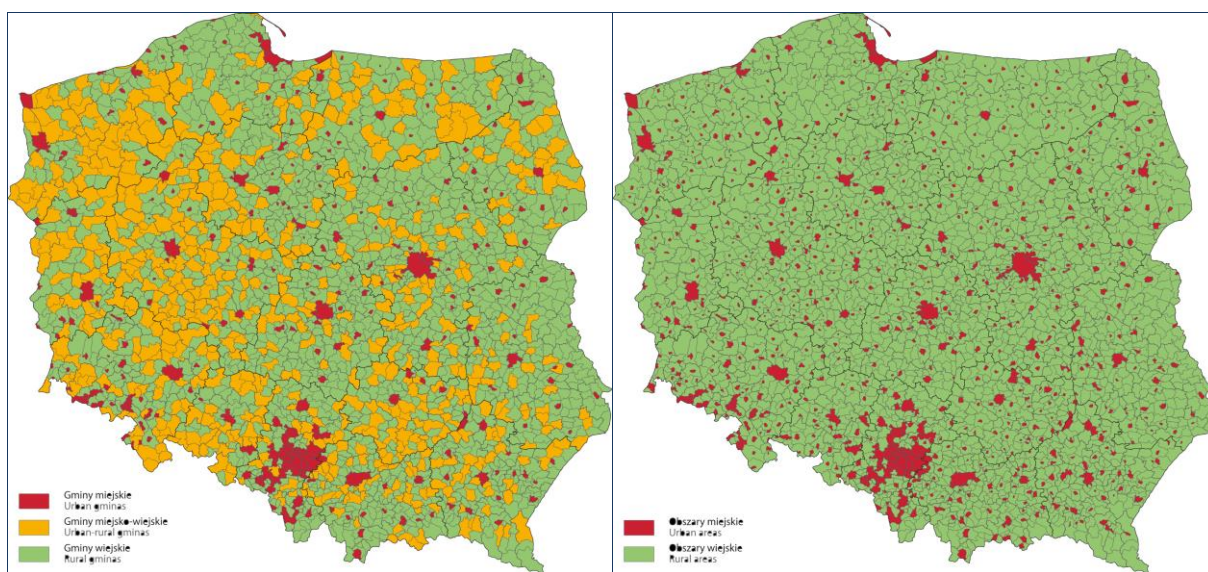
3.3. Zasięg terytorialny

Zgodnie z definicją Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) na obszary wiejskie składają się obszary gmin wiejskich oraz części wiejskie gmin miejsko-wiejskich według Krajowego Rejestru Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju⁵⁵. Według publikowanych przez GUS danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, w 2023 roku łączna powierzchnia obszarów wiejskich

⁵⁵ Rodzaje gmin oraz obszary miejskie i wiejskie, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/rodzaje-gmin-oraz-obszary-miejskie-i-wiejskie/>.

wynosiła 290.436,2 km², co odpowiada ok. 92,5% ogólnej powierzchni kraju (313.931,4 km²). Na obszarach wiejskich zamieszkiwało w 2023 roku ok. 40,4% całej ludności Polski.

Rysunek 3. Obszary miejskie i wiejskie w Polsce w 2022 roku



Źródło: Rodzaje gmin oraz obszary miejskie i wiejskie, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/rodzaje-gmin-oraz-obszary-miejskie-i-wiejskie/>

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 – miała w 2023 r. ponad 27 tys. mieszkańców, średnie miasto w gminie miejsko-wiejskiej – ok. 6,6 tys. mieszkańców⁵⁶), a udział ich powierzchni w całej powierzchni obszarów wiejskich nie przekracza 7,7%. Wyłączenie z obszarów wiejskich małych miast w gminach miejsko-wiejskich ma też swoje konsekwencje dla analizy sytuacji finansowej obszarów wiejskich.

Przyjęta przez GUS definicja obszarów wiejskich odbiega od definicji przyjętej na potrzeby określenia zakresu terytorialnego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich finansowanego z udziałem środków budżetowych UE, zaliczającego do obszarów wiejskich także małe miasta (do 5 tysięcy mieszkańców) położone w gminach miejsko-wiejskich.

Z całkowitej powierzchni obszarów wiejskich ok. 65% przypada na gminy wiejskie, a ok. 35% – na obszary wiejskie w gminach miejsko-wiejskich, przy czym w gminach miejsko-wiejskich obszary wiejskie stanowią przeważającą większość – ok. 92,3% powierzchni gmin miejsko-wiejskich. Poza bardzo silnie zurbanizowanym województwem śląskim, w którym powierzchnia obszarów wiejskich stanowi 68,8% powierzchni, w pozostałych województwach wskaźniki udziału powierzchni obszarów wiejskich w powierzchni województwa zawierały się w 2020 r. w granicach od 88,8% w województwie dolnośląskim i 90,0% w małopolskim do 97,5% w województwie warmińsko-mazurskim.

⁵⁶ Różnicę pomiędzy rozmiarami miast poza gminami miejsko-wiejskimi i miast w gminach miejsko-wiejskich pogłębia w ostatnich latach tendencja do nadawania statusu miasta bardzo małym miejscowościom. Z 15 miast, które uzyskały taki status w 2023 r. przez ich wyodrębnienie w ramach gminy wiejskiej przekształcanej w gminę miejsko-wiejską aż w 12 liczba mieszkańców była mniejsza od 2000, a największe (Czarny Dunajec) miało 3684 mieszkańców. Podobnie wygląda sytuacja w 2024 r. Najmniejsze z miejscowości, które od 1 stycznia 2024 r. są miastami, nie mają nawet tysiąca mieszkańców.

Tabela 9. Powierzchnia i ludność gmin w 2023 r.

Wyszczególnienie	Liczba gmin	Powierzchnia		Ludność		2015 = 100	Gęstość zaludnienia osoby/km ²
		km ²	%	osoby	%		
Polska ogółem	2477	313.931,4	100,0	37.766.327,0	100,0	98,0	120,3
Gminy w aglomeracjach	387	43.110,2	13,7	17.540.931,0	46,4	101,0	406,9
Miasta na prawach powiatu	66	8.184,6	2,6	12.370.683,0	32,8	97,6	1.511,5
Gminy miejskie (bez MPP)	35	1.035,1	0,3	921.496,0	2,4	101,6	890,2
Gminy miejsko-wiejskie	76	11.063,9	3,5	1.588.196,0	4,2	117,9	143,5
Gminy wiejskie	210	22.826,6	7,3	2.660.556,0	7,0	108,8	116,6
Gminy poza aglomeracjami	2090	270.821,2	86,3	20.225.396,0	53,6	95,6	74,7
Gminy miejskie	201	5.769,6	1,8	4.736.546,0	12,5	92,7	821,0
Gminy miejsko-wiejskie	601	100.021,2	31,9	7.558.741,0	20,0	100,2	75,6
Gminy wiejskie	1288	165.030,4	52,6	7.930.109,0	21,0	93,2	48,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Przyjęcie administracyjnego kryterium wyodrębnienia obszarów wiejskich powoduje, iż w ostatnich latach zasięg terenów wiejskich wolno, lecz stale zmniejsza się w wyniku przyłączania do dużych miast obszarów wiejskich z sąsiadujących gmin oraz przyznawania kolejnym miejscowościom praw miejskich – w ostatnim dziesięcioleciu przybyło 100 nowych miast, głównie mających status miasta w gminie miejsko-wiejskiej. Najwięcej – bo aż 49 – nowych miast powstało w dwóch ostatnich latach, z czego 34 dotychczasowe gminy wiejskie uzyskały status gmin miejsko-wiejskich od 1 stycznia 2024 r.

Tabela 10. Liczba jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012-2024¹

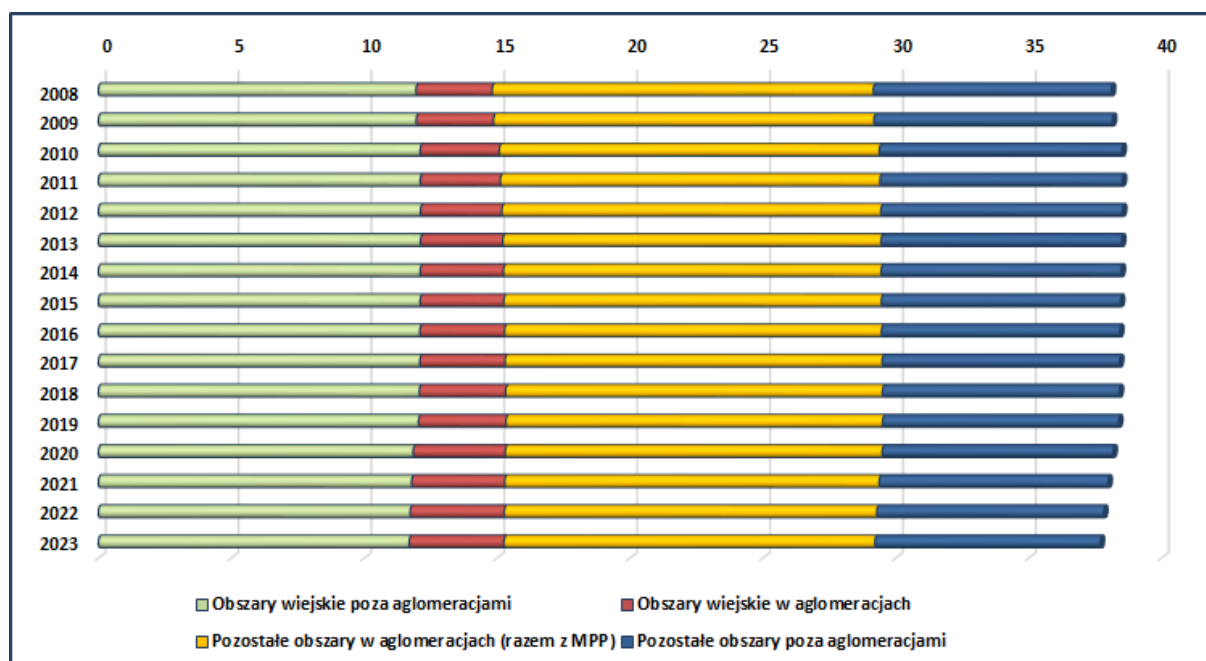
Treść	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gminy miejskie	239	238	237	236	236	236	236	236	236	236	236
w aglomeracjach	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	
poza aglomeracjami	204	203	202	201	201	201	201	201	201	201	
Miasta na prawach powiatu	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66
Gminy miejsko-wiejskie	608	611	616	621	628	638	643	652	662	677	711
w aglomeracjach	67	67	67	70	71	71	71	71	73	76	
poza aglomeracjami	541	544	549	551	557	567	572	581	589	601	
Gminy wiejskie	1566	1563	1559	1555	1548	1537	1532	1523	1513	1498	1464
w aglomeracjach	220	219	219	216	215	215	215	215	213	210	
poza aglomeracjami	1346	1344	1340	1339	1333	1322	1317	1308	1300	1288	
Powiaty	314	314	314	314	314	314	314	314	314	314	314
Województwa	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
RAZEM	2809	2808	2808	2808	2808	2807	2807	2807	2807	2807	2807
<i>Ogółem gmin</i>	<i>2479</i>	<i>2478</i>	<i>2478</i>	<i>2478</i>	<i>2478</i>	<i>2477</i>	<i>2477</i>	<i>2477</i>	<i>2477</i>	<i>2477</i>	<i>2477</i>
<i>Ogółem miast</i>	<i>913</i>	<i>915</i>	<i>919</i>	<i>923</i>	<i>930</i>	<i>940</i>	<i>945</i>	<i>954</i>	<i>964</i>	<i>979</i>	<i>1013</i>

¹ Stan na początek roku

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS z systemu TERYT

Równocześnie przebiega, z mniejszą intensywnością, proces włączania obszarów podmiejskich gmin wiejskich do miast. W efekcie na przestrzeni ostatnich 20 lat całkowita powierzchnia miast zwiększyła się – kosztem obszarów wiejskich – o ok. 100 tys. hektarów, co w skali całego kraju nie ma większego znaczenia.

Wykres 1. Zmiany struktury ludności w latach 2008-2023



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Z powyższego wykresu odczytać można dwie istotne informacje:

- od 2012 r. ludność Polski z roku na rok maleje i chociaż na razie ubytek liczby ludności jest stosunkowo niewielki, to prognozy demograficzne wskazują na to, iż trwający już ponad 10 lat spadkowy trend liczy mieszkańców Polski, nie tylko utrzyma się, ale i zdynamiczuje;
- liczba ludności nie maleje jedynie na obszarach wiejskich w aglomeracjach.

Wyludnianie się gmin wiejskich jest najlepiej widoczne na obszarach peryferyjnych, ale należy też zauważyć, że spadek liczby mieszkańców odnotowano też w miastach na prawach powiatu.

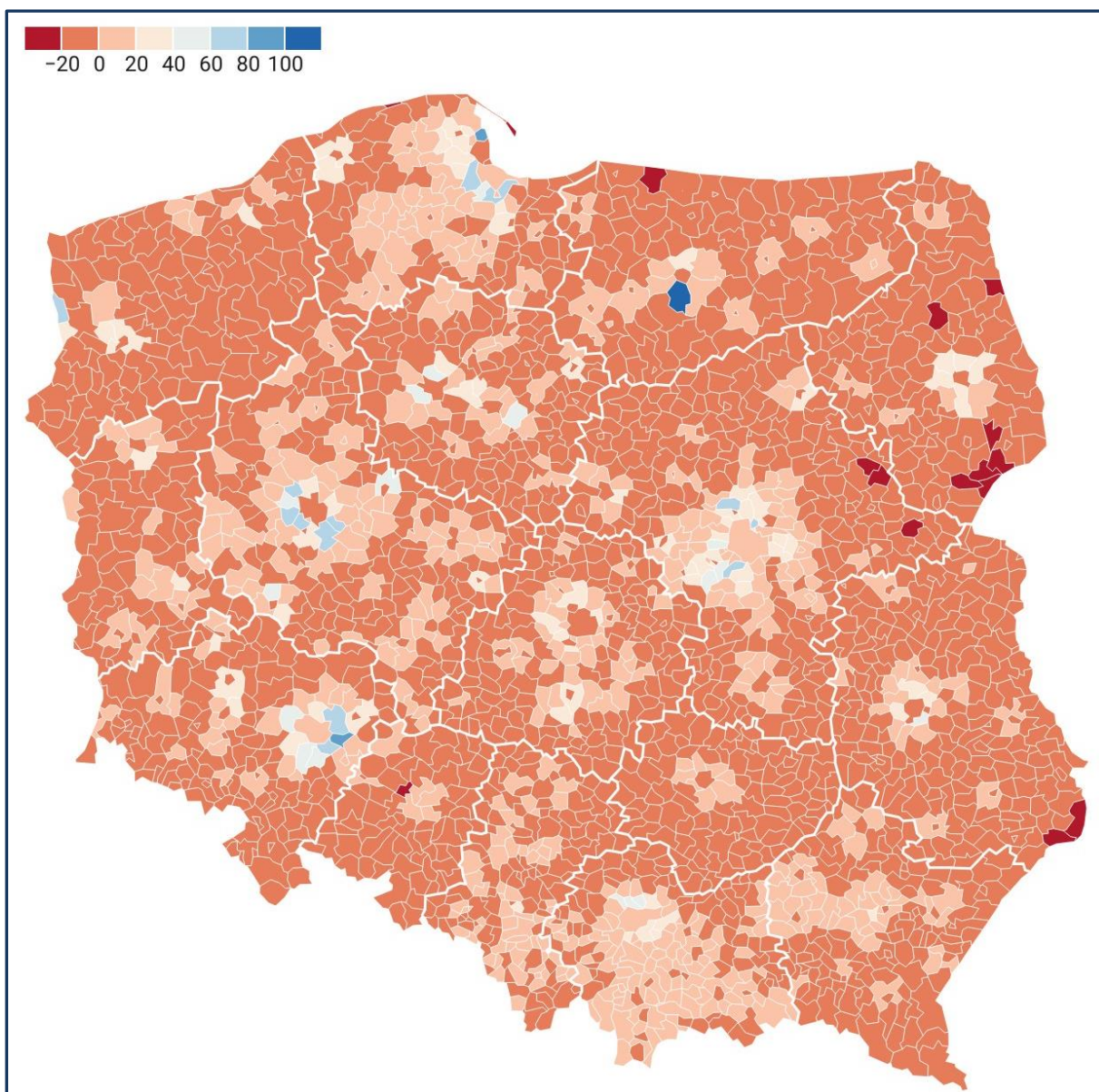
Rozkład spadków liczby ludności w ciągu ostatnich 15 lat przedstawiono na rysunku 4. Tendencja: „im dalej od dużego miasta tym szybciej maleje liczba mieszkańców” jest tu wyraźnie widoczna. Wyludnianie się terenów poza aglomeracjami, a przede wszystkim – metody przeciwdziałania obecnym tendencjom wymagają jeszcze szczegółowej analizy. Pewne jest jednak, że kluczową rolę w programie zahamowania spadku ludności na terenach wiejskich muszą być działania na rzecz:

- tworzenia na terenach wiejskich miejsc pracy, szczególnie w sferze usług (obsługa rolnictwa, usługi społeczne, obsługa infrastruktury technicznej),
- poprawa warunków życia na wsi,
- poprawa skomunikowania obszarów wiejskich z miastami,
- wzmocnienie potencjału finansowego gmin wiejskich, niezbędne dla realizacji powyżej wskazanych działań.

Odrębnie wskazać należy problem racjonalizacji podziału terytorialnego kraju, a w tym – rozważenie możliwości konsolidacji, a więc i zmniejszenia liczby gmin wiejskich. Wskazać przy tym należy dwa podstawowe modele konsolidacji:

- łączenie sąsiednich wiejskich gmin w większe jednostki,
- włączenie gmin wiejskich, których siedziby znajdują się w sąsiednich miastach do tych miast.

Rysunek 4. Zmiany ludności gmin w latach 2012-2023 (w %)



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

Uzupełnieniem obrazu przemieszczeń ludności w ostatnich latach są tabele 11 i 12, w których przedstawiono po 20 gmin, w których w latach 2012-2023 zmiany liczby ludności (in minus i in plus) były największe.

W tabeli 12 zwraca uwagę rozkład terytorialny – spośród 20 gmin o największych spadkach liczby ludności znalazło się aż 11 gmin z województwa podlaskiego, pozostałe położone są w pięciu różnych województwach. Interesujące jest przy tym, że województwo podlaskie nie należy do

województw o największym spadku liczby mieszkańców⁵⁷. Pokazuje to jak znaczne mogą być zróżnicowania procesów rozwojowych w obrębie jednego województwa.

Tabela 11. Gminy, w których w latach 2012-2023 spadek liczby ludności był największy

Gmina	Województwo	Aglomeracja	Ludność		Zmiana	
			2012	2023	Osoby	%
Dobrzeń Wielki	Opolskie	Opole	14.479	9.142	-5.337	-36,86
Hel	Pomorskie	–	2.353	1.820	-533	-22,65
Ceranów	Mazowieckie	–	3.054	2.400	-654	-21,41
Czeremcha	Podlaskie	–	3.707	2.805	-902	-24,33
Kleszczele	Podlaskie	–	2.720	2.121	-599	-22,02
Czyże	Podlaskie	–	3.438	2.674	-764	-22,22
Dubicze Cerkiewne	Podlaskie	–	2.791	2.205	-586	-21,00
Sterdyń	Mazowieckie	–	3.855	3.064	-791	-20,52
Lelkowo	Warmińsko-mazurskie	–	5.874	4.647	-1.227	-20,89
Nowy Dwór	Podlaskie	–	3.992	3.327	-665	-16,66
Przesmyki	Mazowieckie	–	4.993	4.015	-978	-19,59
Dolhobyczów	Lubelskie	–	11.115	9.292	-1.823	-16,40
Łeba	Pomorskie	–	5.446	4.444	-1.002	-18,40
Milejczyce	Podlaskie	–	2.459	1.989	-470	-19,11
Jaświły	Podlaskie	–	3.820	3.143	-677	-17,72
Ulhówek	Lubelskie	–	7.595	6.207	-1.388	-18,28
Rudka	Podlaskie	–	3.519	2.789	-730	-20,74
Orla	Podlaskie	–	3.909	3.227	-682	-17,45
Wiżajny	Podlaskie	–	4.327	3.423	-904	-20,89
Lipsk	Podlaskie	–	2.692	2.214	-478	-17,76

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS z systemu TERYT

Jak widać, spośród 20 gmin, w których procentowy spadek liczby mieszkańców był największy, aż 19 to gminy spoza aglomeracji. Przypadek Dobrzeń Wielkiego (jedynej gminy aglomeracyjnej w zestawieniu) jest przy tym nietypowy – duży spadek liczby mieszkańców nie był bowiem efektem migracji z tej gminy, lecz został spowodowany przyłączeniem części gminy do Opola. Przypadków tego typu – czasem mających charakter „wrogiego przejęcia” było w ostatnich 10-15 latach więcej⁵⁸. Warto dodać, że na liście 100 gmin z największymi spadkami liczby ludności znalazło się tylko trzy gminy z aglomeracji, z czego dwie (Dobrzeń Wielki i Komprachcice) to gminy częściowo przejęte przez sąsiadujące z nimi Opole miasta, trzecią jest Sopot, który prawdopodobnie stał się zbyt drogi dla swych dawnych mieszkańców.

Spośród 66 miast na prawach powiatu tylko siedem: Wrocław, Zielona Góra, Kraków, Warszawa, Opole, Rzeszów i Gdańsk odnotowały na przestrzeni lat 2012-2023 wzrost liczby mieszkańców, przy czym w Opolu i Zielonej Górze (a częściowo również w Rzeszowie) było to skutkiem przyłączenia obszarów z sąsiadujących gmin. Największy spadek liczby mieszkańców – w ujęciu bezwzględny – miał miejsce w Łodzi, której liczba mieszkańców zmniejszyła się od roku 2012 o ponad 66 tysięcy i pod względem liczby mieszkańców została w tym czasie wyprzedzona najpierw przez Kraków, a w 2021 roku – również przez Wrocław.

⁵⁷ Największy spadek liczby ludności w latach 2012-2023 – o 8,01% odnotowano w województwie świętokrzyskim. W czterech województwach: mazowieckim, małopolskim, pomorskim i wielkopolskim liczba mieszkańców była w 2023 r. większa niż w roku 2012, gdy liczba mieszkańców Polski była największa.

⁵⁸ Poza Opolem takie przejęcia miały np. miejsce w Rzeszowie, Zielonej Górze (jedyne przypadki przejęcia całej gminy wiejskiej), Bełchatowie, czy w Koszalinie. Innym typem przejęcia był podział niewyłączalnej gminy Ostrowice pomiędzy gminy Złocieniec i Drawsko Pomorskie.

Ranking gmin z największym przyrostem liczby mieszkańców zdominowany jest przez gminy aglomeracyjne. Jedynym wyjątkiem na liście 20 gmin z największym procentowo przyrostem liczby mieszkańców jest Wieliszew, bezpośrednio graniczący z aglomeracją warszawską. Zauważyć warto, że wszystkie gminy przedstawione w tabeli 12:

- są powiązane z największymi aglomeracjami w województwach,
- są powiązane zarówno z aglomeracjami miast, których ludność rośnie (Warszawa, Wrocław, Gdańsk, Kraków), jak i z aglomeracjami miast tracących mieszkańców.

Tabela 12. Gminy, w których w latach 2012-2023 wzrost liczby ludności był największy

Gmina	Województwo	Aglomeracja	Ludność		Zmiana	
			2012	2023	Osoby	%
Stawiguda	Warmińsko-mazurskie	Olsztyn	6.961	14.693	7.732	111,08
Kosakowo	Pomorskie	Gdańsk	10.838	20.940	10.102	93,21
Czernica	Dolnośląskie	Wrocław	12.384	23.450	11.066	89,36
Dopiewo	Wielkopolskie	Poznań	19.895	35.255	15.360	77,21
Kleszczewo	Wielkopolskie	Poznań	6.490	11.417	4.927	75,92
Rokietnica	Wielkopolskie	Poznań	13.586	23.713	10.127	74,54
Wieliszew	Mazowieckie	–	11.767	20.530	8.763	74,47
Siechnice	Dolnośląskie	Wrocław	17.082	29.717	12.635	73,97
Długoleka	Dolnośląskie	Wrocław	25.107	43.354	18.247	72,68
Lesznów	Mazowieckie	Warszawa	21.832	37.610	15.778	72,27
Komorniki	Wielkopolskie	Poznań	21.442	36.502	15.060	70,24
Kórnik	Wielkopolskie	Poznań	21.825	36.181	14.356	65,78
Dobra Szczecińska	Zachodniopomorskie	Szczecin	17.980	29.573	11.593	64,48
Pruszcz Gdański	Pomorskie	Gdańsk	22.896	37.649	14.753	64,43
Żukowo	Pomorskie	Gdańsk	30.955	50.308	19.353	62,52
Marki	Mazowieckie	Warszawa	27.979	44.882	16.903	60,41
Głusk	Lubelskie	Lublin	9.247	14.641	5.394	58,33
Wielka Wieś	Małopolskie	Kraków	10.574	16.721	6.147	58,13
Miękinia	Dolnośląskie	Wrocław	13.686	21.197	7.511	54,88
Osielsko	Kujawsko-pomorskie	Bydgoszcz	11.813	18.123	6.310	53,42

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS z systemu TERYT

3.4. Sytuacja demograficzna

Obecną sytuację demograficzną Polski określają następujące, najważniejsze tendencje:

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

W powojennej historii zmian demograficznych wskazać można dwa wyraźnie różniące się okresy. Do 1990 r. ludność Polski rosła w średnim tempie 10,7‰ na rok. Pomiędzy rokiem 1950 i 1990 ludność w miastach zwiększyła się o prawie 155%, przy jednoczesnym spadku ludności obszarów wiejskich o ok. 8%. Po roku 1990 nastąpiło gwałtowne zahamowanie wzrostu liczby ludności – tempo wzrostu ludności wyniosło dla lat 1990-1995 ok. 1,1‰ rocznie, by w kolejnym pięcioleciu osiągnąć już wielkość ujemną – 0,2‰. Zaczęła rosnąć liczba mieszkańców wsi, lecz mimo to w 2022 r. na wsi mieszkało o 540 tys. osób mniej niż w roku 1950. Część zmian liczby ludności

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

Ostatnie lata bardzo mocno wpłynęły na sytuację demograficzną naszego kraju. Spadek liczby ludności w zdecydowanie większym stopniu dotknął obszary miejskie, na wsiach ubyło nieco ponad 70 tysięcy mieszkańców. Należy również zauważyć, iż w latach 2020 i 2021 wzrósł poziom zgonów wywołanych chorobami układu krążenia. O ile w poprzednich latach wartość tego wskaźnika oscylowała w okolicach 42-43 to w analizowanych latach wzrósł on w miastach do 45,4% w 2020 r. i 48,0% w 2021 r., zaś na wsi do 46,2% w 2020 r. i 46,9% w roku 2021.

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 ostatnich latach współczynnik ten uległ obniżeniu. O ile w 2019 r. wynosił on 1,419 to w 2022 r. spadło do 1,261. Za ten spadek w dużej mierze odpowiadają mieszkańcy miast, gdzie wskaźnik ten obniżył się z 1,407 w 2019 r. do 1,208 w 2022 r. Na wsiach spadek nie był aż tak drastyczny – 2019 r. 1,427 zaś w 2022 r. 1,342.

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, że po 2005 roku relacja wartości tego wskaźnika dla miast i wsi zaczęła się pogarszać – więcej niemowląt umierało na wsiach niż w miastach, jednakże w ostatnich dwóch latach sytuacja zmienia się na korzyść obszarów wiejskich.

Tabela 13. Urodzenia w latach 1955-2022

Wyszczególnienie	1955	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2019	2020	2021	2022
Urodzenia żywe na 1000 ludności											
Ogółem	29,1	19,5	14,3	9,9	9,6	10,7	9,6	9,8	9,3	8,7	8,1
Miasta	28,6	18,5	12,4	8,9	9,0	10,3	9,4	9,6	9,1	8,6	7,9
Wieś	29,5	21,1	17,5	11,6	10,4	11,4	10,0	10,1	9,6	9,0	8,3
Współczynnik dzietności											
Ogółem	3,61	2,28	1,99	1,37	1,24	1,38	1,29	1,42	1,39	1,33	1,26
Miasta	3,18	1,93	1,72	1,2	1,15	1,29	1,24	1,41	1,32	1,27	1,21
Wieś	4,02	2,91	2,58	1,65	1,40	1,51	1,35	1,43	1,49	1,42	1,34
Zgony niemowląt na 1000 urodzeń żywych											
Ogółem	82,2	25,5	19,3	8,1	6,4	5,0	4,0	3,8	3,6	3,9	3,8
Miasta	73,3	25,7	19,1	8,3	6,3	5,0	4,0	3,7	3,5	4,0	3,9
Wieś	88,9	25,2	19,7	7,9	6,5	5,0	4,1	3,9	3,7	3,9	3,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

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

Systematycznie rośnie przeciętna długość trwania życia, przy czym:

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

- mężczyźni na wsi żyją średnio nieco dłużej od mężczyzn mieszkających w miastach (tendencja zmieniała się w ostatnich trzech latach).

Tabela 14. Przeciętna długość trwania życia w Polsce w latach 1990-2022

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
2019	74,1	81,7	74,5	81,6	73,4	81,8
2020	72,6	80,7	72,1	80,6	72,9	80,8
2021	71,8	79,7	71,4	79,6	72,0	79,8
2022	73,4	81,1	73,0	81,1	73,7	81,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Mężczyźni dłużej żyją w miastach, zaś kobiety nieznacznie dłużej na wsiach. Przeciętne trwanie życia jest dość istotnie zróżnicowane pomiędzy województwami. Najdłużej żyją osoby zamieszkujące Podkarpacie, Podlasie oraz Małopolskę, a najkrócej – mieszkańcy województw łódzkiego i warmińsko-mazurskiego. U mężczyzn różnica między najdłuższym średnim trwaniem życia w Małopolsce, a najkrótszym w województwie łódzkim wynosi 2,78 roku. W przypadku kobiet ta różnica jest nieco mniejsza i wynosi 2,56 roku, na skrajnych biegunach są województwa podlaskie i łódzkie. W większości województw przeciętna długość trwania życia jest większa w miastach.

Tabela 15. Przeciętna długość trwania życia według województw w 2022 r.

Województwa	Ogółem		Miasta		Wieś		Różnica długości trwania życia między wsią a miastem	
	Mężczyźni	Kobiety	Mężczyźni	Kobiety	Mężczyźni	Kobiety	Mężczyźni	Kobiety
POLSKA	73,42	81,06	73,68	81,04	73,01	81,08	-0,67	0,04
w tym:								
Dolnośląskie	72,90	80,68	73,10	80,86	72,37	80,11	-0,73	-0,75
Kujawsko-Pomorskie	73,33	80,24	73,16	80,16	73,54	80,29	0,38	0,13
Lubelskie	73,23	81,67	74,23	81,89	72,42	81,47	-1,81	-0,42
Lubuskie	72,58	80,34	72,81	80,66	72,07	79,61	-0,74	-1,05
Łódzkie	72,11	80,02	72,17	79,67	71,97	80,61	-0,20	0,94
Małopolskie	74,89	82,23	75,14	82,25	74,60	82,17	-0,54	-0,08
Mazowieckie	73,78	81,51	74,53	81,75	72,50	81,03	-2,03	-0,72
Opolskie	73,56	81,44	73,70	81,66	73,35	81,11	-0,35	-0,55
Podkarpackie	74,74	82,48	75,87	82,82	73,96	82,24	-1,91	-0,58
Podlaskie	73,66	82,58	74,62	82,75	72,38	82,37	-2,24	-0,38
Pomorskie	73,78	80,94	74,06	81,24	73,14	80,24	-0,92	-1,00
Śląskie	72,84	80,19	72,72	79,91	73,22	81,16	0,50	1,25
Świętokrzyskie	72,89	81,49	73,37	81,35	72,46	81,59	-0,91	0,24
Warmińsko-Mazurskie	72,53	80,68	73,27	81,01	71,48	80,09	-1,79	-0,92
Wielkopolskie	73,61	80,95	73,95	81,12	73,16	80,59	-0,79	-0,53
Zachodniopomorskie	72,75	80,67	73,00	80,84	72,06	80,13	-0,94	-0,71

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Zmniejszająca się liczba urodzeń i równoczesne wydłużanie się średniego trwania życia prowadzi do niekorzystnych zmian w strukturze ludności, polegających na wzroście udziału w populacji osób w wieku poprodukcyjnym i rosnącym obciążeniu demograficznym, czyli liczbie osób w wieku poprodukcyjnym przypadających na 1000 osób w wieku produkcyjnym. Na przestrzeni lat 1980-2022 współczynnik ten zwiększył się z 199,3 do 390,0, czyli o ok. 96%. Ma to poważne implikacje tak dla rynku pracy, jak i dla finansowej wydolności systemu ubezpieczeń społecznych.

Tabela 16. Ludność w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym w latach 1980-2023

Rok	Liczba mieszkańców w wieku							Wskaźnik obciążenia demograficznego ¹
	Ogółem	przedprodukcyjnym		produkcyjnym		poprodukcyjnym		
		Osoby	Ogółem=100	Osoby	Ogółem=100	Osoby	Ogółem=100	
1980	35.735	10.297	28,8	21.211	59,4	4.227	11,8	199,3
1990	38.073	11.043	29,0	22.146	58,2	4.884	12,8	220,5
2000	38.254	9.333	24,4	23.261	60,8	5.660	14,8	243,3
2005	38.157	7.864	20,6	24.405	64,0	5.888	15,4	241,3
2010	38.530	7.243	18,8	24.831	64,4	6.456	16,8	260,0
2015	38.437	6.902	18,0	24.002	62,4	7.533	19,6	313,8
2018	38.411	6.936	18,1	23.270	60,6	8.206	21,4	352,6
2019	38.383	6.949	18,1	23.026	60,0	8.408	21,9	365,1
2020	38.088	6.997	18,4	22.631	59,4	8.460	22,2	373,8
2021	37.907	6.993	18,4	22.385	59,1	8.530	22,5	381,1
2022	37.766	6.951	18,4	22.169	58,7	8.646	22,9	390,0
2023	37.651	6.897	18,3	21.977	58,4	8.777	23,3	399,4

¹Liczba osób w wieku poprodukcyjnym na 1000 osób w wieku produkcyjnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Z danych zawartych w tabeli 17 można wyciągnąć wniosek, iż starzenie się społeczeństwa widoczne jest tak w miastach, jak i na wsi, przy czym w miastach proces ten przebiega z większą intensywnością.

Tabela 17. Struktura ludności według wieku w latach 1980-2022

Wyszczególnienie	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2020	2022
	Ludność ogółem = 100							
Polska ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Wiek przedprodukcyjny (0-17)	29,0	29,0	24,4	20,6	18,7	18,0	18,4	18,4
Wiek produkcyjny	59,4	58,2	60,8	64,0	64,4	62,4	59,4	58,7
Wiek poprodukcyjny	11,8	12,8	14,8	15,4	16,9	19,6	22,2	22,9
Miasta	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Wiek przedprodukcyjny (0-17)	26,9	28,0	22,4	18,6	17,1	16,7	17,1	17,1
Wiek produkcyjny	62,5	60,3	63,3	66,0	65,2	62,0	58,4	58,0
Wiek poprodukcyjny	10,5	11,6	14,3	15,5	17,7	21,3	24,6	25,0
Wieś	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Wiek przedprodukcyjny (0-17)	31,5	30,6	27,6	23,8	21,2	19,9	20,6	20,4
Wiek produkcyjny	54,9	54,6	56,8	60,8	63,2	63,2	60,0	59,7
Wiek poprodukcyjny	13,6	14,8	15,6	15,4	15,6	17,0	19,4	19,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS

Po okresie powojennego wyżu demograficznego oraz echa tego wyżu w latach osiemdziesiątych, Polska weszła w okres stabilizacji liczby urodzeń. W ostatnich dwudziestu latach corocznie rodziło się około 380 tys. dzieci. Bilans ludności jest jednak od 2013 r. ujemny, gdyż powoli zaczyna wymierać pokolenie powojennego wyżu demograficznego.

Współczynnik feminizacji określa liczbę kobiet przypadających na 100 mężczyzn. Pomimo tego, że zarówno w miastach, jak i na wsiach na 100 dziewczynek rodzi się około 105 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 112 kobiet, na wsiach – tylko 101.

Rozkład przyrostu liczby ludności obszarów wiejskich jest bardzo nierównomierny – istnieją strefy szybkiego wzrostu, a jednocześnie wskazać można obszary wiejskie od dawna wyludniające się. Ze wstępnej analizy wynika, że strefami wzrostu są obszary mające formalnie status obszarów wiejskich, dla których rolnictwo nie jest dominującą funkcją – np. obszary wokół dużych miast lub obszary z dużymi zakładami przemysłowymi.

3.5. Poziom życia mieszkańców obszarów wiejskich

Celem niniejszego podrozdziału jest ustalenie różnic w poziomie życia występujących pomiędzy mieszkańcami wsi oraz miast. Analiza poziomu życia przeprowadzona została w wybranych czterech obszarach obejmujących zagrożenie ubóstwem, zasoby mieszkaniowe i wyposażenie mieszkań, dostęp do usług publicznych oraz rynek pracy.

Sytuacja gospodarstw domowych w ujęciu finansowym – zarówno rolników, jak i ogólnie mieszkańców wsi – była gorsza niż gospodarstw domowych w miastach. W 2022 r. rozporządzalne dochody na osobę w gospodarstwach domowych rolników były o 4,5% niższe od średniej krajowej. Pomiędzy rokiem 2010 i 2022 luka dochodowa zmniejszyła się – głównie dzięki większym niż dla gospodarstw domowych miejskich efektom wprowadzenia programu Rodzina 500+.

Tabela 18. Wybrane dane o budżetach gospodarstw domowych w latach 2010-2022

Wyszczególnienie	2010	2015	2020	2021	2022	
	zł na osobę					2010 =100
Dochody						
Ogółem	1.192,8	1.386,2	1.919,21	2.019,75	2.249,79	188,6
Miasta	1.347,1	1.565,8	2.098,22	2.259,32	2.437,93	181,0
Wieś	953,1	1.105,7	1.639,33	1.753,22	1.968,32	206,5
Rolnicy	1.024,5	1.047,7	1.853,57	2.014,19	2.328,11	227,2
Wydatki						
Ogółem	991,4	1.091,2	1.209,58	1.280,64	1.475,22	148,8
Miasta	1.107,1	1.224,8	1.346,85	1.450,84	1.619,04	146,2
Wieś	805,7	802,6	994,97	1.105,34	1.260,05	156,4
Rolnicy	757,3	779,1	839,55	942,38	1.151,22	152,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie opracowań GUS *Budżety gospodarstw domowych* za lata 2010 oraz 2015-2022

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 2022 r. aż 22%. Przy takich proporcjach dochodów i wydatków rolnicy mają najniższy udział wydatków w dochodzie rozporządzalnym spośród wszystkich grup społeczeństwa (pracownicy najemni, rolnicy, emeryci, pracujący na własny rachunek oraz renciści) wyróżnianych w badaniach budżetów domowych. Zestawienie wskaźników odnoszących się do dochodów i wydatków w gospodarstwach domowych rolników

jest dość zaskakujące. Z publikowanych przez GUS danych wynika bowiem, że rolnicy, dysponując dochodami niższymi niż gospodarstwa domowe z innych grup społeczno-ekonomicznych wykazują jednocześnie najwyższą skłonność do oszczędzania.

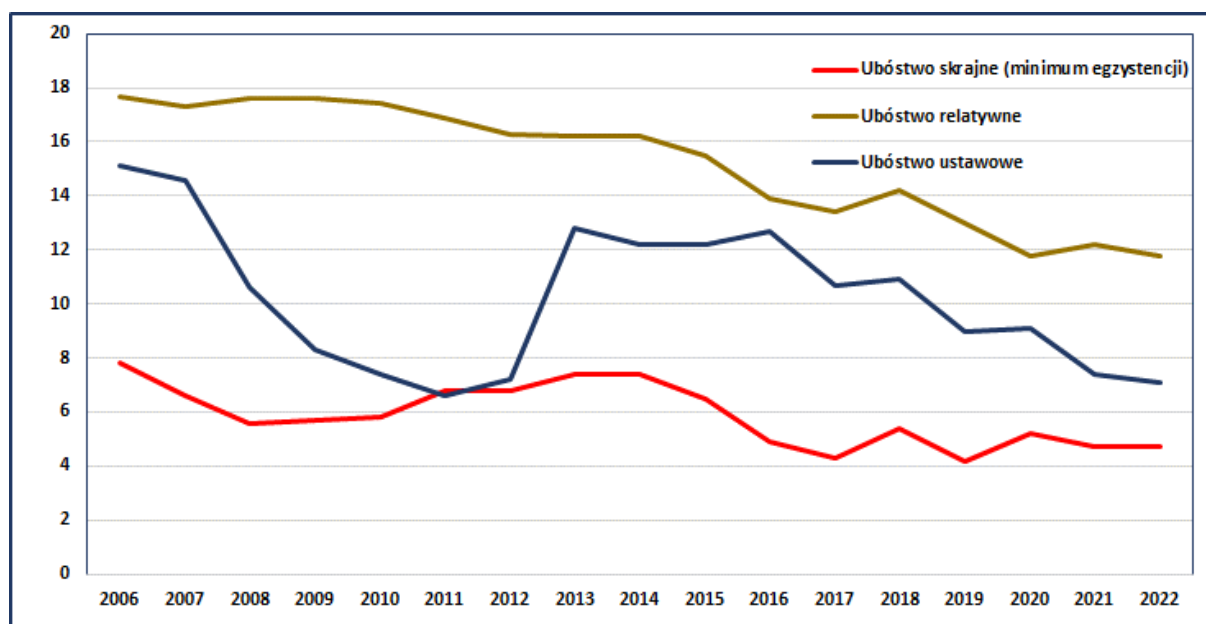
3.5.1. Zagrożenie ubóstwem

Jednym z podstawowych celów polityki państwa jest ograniczanie nierówności w dziedzinie dystrybucji dochodów, a w szczególności – ograniczanie zasięgu strefy ubóstwa i nierówności międzyregionalnych w poziomie dochodów, stanie infrastruktury i dostępie do usług publicznych.

Wskaźniki dotyczące zasięgu ubóstwa ekonomicznego obliczane są i publikowane przez Główny Urząd Statystyczny. GUS w swych badaniach opiera się na systematycznie prowadzonych badaniach budżetów domowych. Wyróżniane są przy tym trzy wskaźniki zasięgu ubóstwa:

- *ubóstwo skrajne*, rozumiane jako odsetek osób w gospodarstwach domowych, w których poziom wydatków⁵⁹ był niższy niż granica ubóstwa skrajnego (minimum egzystencji) wyznaczona przez poziom zaspokojenia potrzeb, poniżej którego następuje biologiczne zagrożenie życia oraz rozwoju psychofizycznego człowieka,
- *ubóstwo ustawowe*, czyli odsetek osób w gospodarstwach domowych, w których poziom wydatków był niższy niż kwota, która zgodnie z ustawą o pomocy społecznej uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z systemu pomocy społecznej,
- *ubóstwo relatywne*, czyli odsetek osób w gospodarstwach domowych, w których poziom wydatków był niższy niż od 50% średnich miesięcznych wydatków ustalonych na poziomie wszystkich gospodarstw domowych z uwzględnieniem tzw. oryginalnej skali ekwiwalentności OECD⁶⁰.

Wykres 2. Ubóstwo w Polsce w latach 2006-2022



Źródło: Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2022 r. (2023), Główny Urząd Statystyczny, s. 1.

⁵⁹ Agregat „wydatki” obejmuje również wartość artykułów otrzymywanych bezpłatnie oraz wartość spożycia naturalnego.

⁶⁰ Skala ta służy eliminacji różnic poziomu dochodów wynikających ze struktury gospodarstwa domowego. W oryginalnej skali ekwiwalentności OECD przyjmuje się następujące przeliczniki: 1,0 dla pierwszej osoby dorosłej w gospodarstwie domowym, 0,5 dla każdej kolejnej w wieku 14 lat lub starszej oraz 0,3 dla osób w wieku poniżej 14 lat.

Analizując kształtowanie się poszczególnych form ubóstwa w Polsce w ostatnich kilkunastu latach, można zauważyć, że stopień ubóstwa relatywnego zmniejszył się o prawie sześć punktów procentowych. Poziom ubóstwa absolutnego i skrajnego wykazuje pozytywne tendencje dopiero od niedawna i niewątpliwie ma związek z rosnącymi w ostatnich latach dynamicznie wydatkami socjalnymi. Szczególnie istotne jest obniżenie wskaźnika ubóstwa skrajnego, widoczne przede wszystkim w grupach społeczno-ekonomicznych o niskich dochodach (rolnicy, renciści).

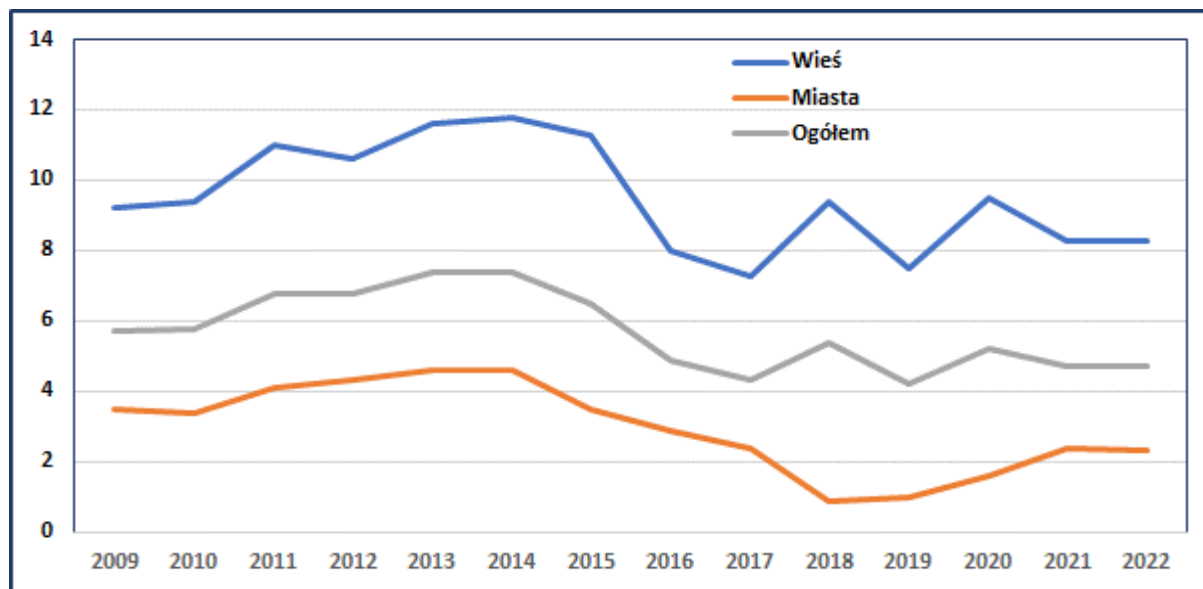
Tabela 19. Ubóstwo skrajne według grup społeczno-ekonomicznych w latach 2014-2022

Gospodarstwa domowe	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	w % osób w gospodarstwach domowych								
Gospodarstwa domowe ogółem	7,4	6,5	4,9	4,3	5,4	4,2	5,2	4,7	4,7
– pracujący na własny rachunek	4,1	3,1	2,2	2,6	3,4	2,4	2,7	2,6	2,9
– emeryci	5,8	5,0	3,9	4,4	4,6	3,5	4,2	3,4	4,0
– pracownicy	6,5	5,6	3,9	3,3	4,7	3,6	4,6	4,3	4,5
– renciści	12,5	10,7	8,5	7,3	8,4	6,3	8,2	6,7	5,8
– rolnicy	12,1	14,7	11,0	9,7	11	9,8	13,5	11,8	8,5
– utrzymujący się z innych niezarobkowych źródeł	21,1	17,9	15,9	10,4	14,1	10,9	13,6	14,8	12,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Zakres ubóstwa skrajnego badany jest na podstawie danych o wydatkach gospodarstw domowych w układzie wyróżnionych w badaniu grup społeczno-ekonomicznych. Z danych zawartych w tabeli 19 wynika, iż najmocniej dotknięte ubóstwem skrajnym są gospodarstwa domowe utrzymujące się z innych niezarobkowych źródeł oraz gospodarstwa domowe rolników. Powyżej średniej dotyczącej całego naszego kraju wynoszącej 4,7% znajdują się jeszcze tylko gospodarstwa domowe rencistów oraz rolników. Te trzy grupy gospodarstw najmocniej odczuły też skutki pandemii.

Wykres 3. Ubóstwo skrajne według klas miejscowości zamieszkania w latach 2009-2022



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

Odsetek osób, których wydatki są niższe od granicy ubóstwa skrajnego jest zdecydowanie większy na wsi niż w mieście. W okresie objętym analizą wartość tego wskaźnika systematycznie malała (wyjątkiem jest rok 2018 oraz 2020), szczególnie szybko jego poziom zmniejszał się,

o ponad połowę, w przypadku miast, natomiast nie zaobserwowano tak spektakularnych spadków poziomu tego wskaźnika na wsi.

3.5.2. Zasoby mieszkaniowe

Mieszkanie, zaspokajając elementarne potrzeby funkcjonowania człowieka, zaliczane jest do dóbr podstawowych. Pełni ono wiele funkcji od ochrony biologicznej, społecznej, aż do funkcji ekonomicznej. Zasoby mieszkaniowe w Polsce ulegają ciągłym zarówno ilościowym, jak też jakościowym zmianom. W końcu 2022 r. liczba mieszkań w Polsce wynosiła ponad 15,5 mln i zwiększyła się od końca 2004 r. o prawie 23 %. Liczba mieszkań rosła zarówno na wsi, jak również w mieście, przy czym na obszarach zurbanizowanych ten wzrost był nieco szybszy.

Więcej mieszkań na 1000 mieszkańców przypada w miastach. Różnica jest tutaj znacząca. Zdecydowanie wyższa jest również w badanym okresie dynamika tego wskaźnika dla terenów zurbanizowanych, gdyż wynosi prawie 30% wzrostu, natomiast dla terenów wiejskich wskaźnik ten wzrósł zaledwie o niecałe 16%.

Zmniejsza się przeciętna liczba osób na jedno mieszkanie. W miastach na jedno mieszkanie przypadało w 2022 r. średnio 2,42 osób, na wsi – nieco ponad trzy osoby. Więcej izb na jedno mieszkanie przypada na wsiach, wskaźnik ten zanotował również wzrost pomiędzy 2004 a 2022 rokiem na poziomie 4%. W miastach przeciętna liczba izb w mieszkaniu była w 2022 r. niemal identyczna jak w 2004 r.

Tabela 20. Zasoby mieszkaniowe w Polsce w latach 2004 – 2022.

Wyszczególnienie	2004	2013	2018	2020	2021	2022
Mieszkania w tysiącach	12.683,4	13.852,9	14.615,1	15190,7	15359,5	15575,2
Wieś	4.170,3	4.517,2	4.750,3	4894,1	4946,6	5014,1
Miasto	8.513,1	9.335,7	9.864,8	10296,7	10412,9	10561,1
Mieszkania na 1000 mieszkańców	332,3	359,9	380,5	398,8	405,2	412,4
Wieś	283,6	296,4	309,6	319,6	323,7	328,2
Miasto	362,7	401,4	427,7	452,1	460,3	469,6
Przeciętna liczba osób na jedno mieszkanie	3,01	2,78	2,63	2,51	2,47	2,42
Wieś	3,53	3,37	3,23	3,13	3,09	3,05
Miasto	2,76	2,49	2,34	2,21	2,17	2,13
Przeciętna liczba izb w mieszkaniu	3,68	3,82	3,82	3,84	3,84	3,83
Wieś	4,07	4,31	4,36	4,51	4,52	4,53
Miasto	3,49	3,58	3,56	3,51	3,51	3,51
Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w m²	69,0	73,1	74,2	74,9	75,1	75,3
Wieś	84,9	91,8	94,0	96,7	97,0	97,4
Miasto	61,3	64,1	64,7	64,6	64,7	64,8
Przeciętna powierzchnia użytkowa na osobę w m²	22,9	26,3	28,2	29,9	30,4	31,1
Wieś	24,1	27,2	29,1	30,9	31,4	32,0
Miasto	22,2	25,7	27,7	29,2	29,8	30,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W Polsce buduje się coraz większe mieszkania. Ich metraż w badanym okresie zwiększył się o ponad 9%. Mieszkania na wsiach są o ok. 50% większe niż w miastach. Może to wynikać z niższych niż w miastach cen gruntów, kosztach budowy i utrzymania mieszkań.

Znaczący wzrost odnotowano również w przeciętnej powierzchni użytkowej przypadającej na jedną osobę. W 2022 r. wskaźnik ten był o 38,5% wyższy niż w 2004 r. Wzrost wskaźnika był nieco bardziej dynamiczny w miastach (36,9%) niż na obszarach wiejskich (32,8%), chociaż powierzchnia użytkowa na osobę pozostaje większa na wsiach niż w miastach.

Tabela 21. Wyposażenie gospodarstw domowych w latach 2004-2022

Gospodarstwa domowe	2004	2013	2018	2020	2021	2022
% gospodarstw domowych posiadających dane urządzenie						
Urządzenie do odbioru telewizji satelitarnej lub kablowej	.	66,3	62,0	62,5	63,1	59,8
Wieś	.	57,4	52,1	55,8	54,8	55,9
Miasto	.	70,6	66,8	65,8	67,1	61,7
Komputer osobisty	43,0	71,5	74,1	76,6	75,4	76,6
Wieś	31,0	66,8	70,9	75,1	74,7	77,7
Miasto	48,0	73,8	75,6	77,3	75,7	76,1
Telefon komórkowy	63,0	93,5	96,7	98,1	98,6	98,3
Wieś	58,0	91,3	95,4	97,6	98,4	98,6
Miasto	66,0	94,5	97,4	98,3	98,7	98,2
Pralka automatyczna lub pralko-suszarka	79,0	93,2	95,1	95,1	96,8	96,0
Wieś	66,0	88,6	93,9	94,9	97,0	96,3
Miasto	85,0	95,5	95,7	95,2	96,7	95,9
Zmywarka do naczyń	7,0	22,3	36,4	45,7	47,6	52,5
Wieś	5,0	20,4	36,7	46,7	49,8	57,0
Miasto	7,0	23,3	36,3	45,2	46,5	50,3
Samochód osobowy	49,0	61,2	66,2	71,4	72,3	72,8
Wieś	55,0	70,9	76,4	80,9	83,0	84,4
Miasto	46,0	56,5	61,3	66,8	67,1	67,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analiza wyposażenia gospodarstw domowych wskazuje, że na początku badanego okresu gospodarstwa miejskie charakteryzowały się lepszym wyposażeniem. Wyższy odsetek tych gospodarstw posiadał wymienione w tabeli przedmioty trwałego użytku, z wyjątkiem samochodów. W 2022 roku nastąpiła zmiana trendu: gospodarstwa domowe na terenach wiejskich wykazały wyższy poziom wyposażenia we wszystkich wskaźnikach, z wyjątkiem urządzeń do odbioru telewizji satelitarnej lub kablowej. Zauważalny jest również spadek wskaźnika dotyczącego tych urządzeń, co sugeruje, że coraz więcej treści multimedialnych przenosi się do Internetu.

Zaobserwowano dwa wyjątki w wyposażeniu gospodarstw domowych – nieco wyższy odsetek gospodarstw wiejskich posiada zmywarki do naczyń w porównaniu do gospodarstw miejskich. Różnica jest szczególnie znacząca w przypadku samochodów osobowych, gdzie $\frac{3}{4}$ gospodarstw wiejskich posiada samochód, podczas gdy w miastach jest to tylko $\frac{2}{3}$ gospodarstw. Ta sytuacja prawdopodobnie wynika z istniejących barier komunikacyjnych na terenach wiejskich oraz braku komunikacji zbiorowej.

Wprowadzone w ostatnich latach świadczenia, takie jak program Rodzina 500+, nie miały wyraźnego wpływu na stopień wyposażenia gospodarstw domowych. Porównując dane z roku 2022 z danymi z 2015 r. (które nie są uwzględnione w tabeli), nie zaobserwowano znaczącego wzrostu wskaźników dotyczących posiadania komputerów osobistych, telefonów komórkowych ani pralek. Chociaż w przypadku telefonów komórkowych i pralek rynek osiągnął pełne nasycenie, brak komputerów osobistych w ponad $\frac{1}{4}$ gospodarstw domowych stał się szczególnie widoczny w 2020 roku podczas przejścia na nauczanie zdalne oraz zwiększonego wykorzystania telepracy.

Porównując wyposażenie mieszkań w podstawowe instalacje, należy zauważyć, że sytuacja w miastach jest zdecydowanie lepsza. Wynika to z wyższego zagęszczenia podstawowych instalacji na tych obszarach, co zwiększa ich dostępność i obniża koszty. Różnice w dostępie do sieci wodociągowej, toalet oraz łazienek pomiędzy miastami a wsią nie są dramatyczne. Jednakże, w przypadku centralnego ogrzewania i szczególnie sieci gazowej, różnice są bardziej widoczne.

W Polsce odsetek mieszkań wyposażonych w wymienione instalacje systematycznie rośnie, zwłaszcza na obszarach wiejskich, które stopniowo osiągają standardy miejskie. Wyjątek stanowi spadek liczby mieszkań w miastach wyposażonych w sieć gazową.

Tabela 22. Mieszkania wyposażone w podstawowe instalacje

Wyszczególnienie	2004	2008	2013	2018	2020	2021	2022
	% ogólnej liczby mieszkań						
Wodociąg	95,0	95,4	96,7	96,9	97,7	97,7	97,7
Wieś	88,1	88,9	91,8	92,3	95,9	95,9	96,0
Miasto	98,4	98,5	99,0	99,1	98,5	98,6	98,6
Ustęp splukiwany	87,4	88,0	93,4	93,8	95,0	95,1	95,2
Wieś	73,3	74,5	85,7	86,6	90,5	90,7	90,8
Miasto	94,2	94,5	97,1	97,3	97,2	97,2	97,2
Łazienka	86,2	86,9	91,0	91,5	93,6	93,7	93,8
Wieś	74,7	75,8	82,0	83,1	87,8	87,9	88,2
Miasto	91,9	92,2	95,3	95,6	96,3	96,4	96,4
Gaz z sieci	55,5	55,6	56,1	55,5	57,4	58,2	58,5
Wieś	17,5	18,4	20,9	22,5	28,2	29,8	30,7
Miasto	74,1	73,6	73,1	71,4	71,3	71,7	71,7
Centralne ogrzewanie	77,2	78,0	81,4	82,6	85,4	85,6	85,8
Wieś	63,3	64,4	70,3	72,0	77,8	78,1	78,4
Miasto	84,0	84,7	86,8	87,7	89,1	89,2	89,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W analizowanym okresie odsetek ludności Polski mającej dostęp do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej oraz gazowej systematycznie rośnie. Najwięcej Polaków korzysta z bieżącej wody, nieco mniej z kanalizacji, a około połowa populacji ma dostęp do sieci gazowej. W miastach odsetek osób korzystających z tych sieci jest wyższy niż na terenach wiejskich.

Tabela 23. Ludność korzystająca z sieci w latach 2004-2022

Wyszczególnienie	2004	2008	2013	2018	2020	2021	2022
	% ogólnej liczby mieszkańców						
Sieć wodociągowa	85,5	87,0	88,0	92,1	92,2	92,4	92,5
Wieś	71,3	74,2	76,5	85,3	85,7	85,9	86,2
Miasto	94,4	95,2	95,5	96,6	96,7	96,7	96,7
Sieć kanalizacyjna	58,3	61,0	65,1	70,8	71,6	71,9	72,3
Wieś	17,3	22,5	30,9	41,3	43,2	44,0	44,8
Miasto	84,0	85,5	87,4	90,3	90,6	90,8	90,9
Sieć gazowa	51,8	51,7	52,4	52,3	54,8	55,6	55,9
Wieś	17,8	18,8	22,0	24,0	29,5	31,1	32,0
Miasto	73,2	72,7	72,3	71,2	71,8	72,2	72,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

3.5.3. Dostęp do usług publicznych

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

Przedszkola. Od ponad dwóch dekad obserwuje się znaczący wzrost liczby dzieci uczęszczających do przedszkoli oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach, pomimo względnie stabilnej liczby dzieci w wieku przedszkolnym. Rozpowszechnienie wychowania przedszkolnego należy

ocenić pozytywnie zarówno z perspektywy edukacyjno-wychowawczej, jak i w kontekście rynku pracy.

Tabela 24. Dzieci w wieku 3-5 lat objęte wychowaniem przedszkolnym w latach 2004-2022

Wyszczególnienie	2004	2008	2013	2018	2019	2020	2021	2022
Dzieci w wieku 3-5 lat (w tysiącach)								
Ogółem	1.119,6	1.064,2	1.280,4	1.119,5	1.136,4	1.192,5	1.200,0	1.180,9
Miasto	617,0	611,6	739,3	650,5	663,8	667,4	666,9	651,1
Wieś	502,5	452,5	541,1	469,0	472,6	525,1	533,1	529,9
Dzieci w wieku 3-5 lat objęte wychowaniem przedszkolnym (w tysiącach)								
Ogółem	427,6	560,5	949,0	977,3	1.005,6	1.016,5	1.059,6	1.095,1
Miasto	339,7	431,3	647,6	662,9	682,0	688,2	708,8	731,0
Wieś	87,9	129,2	301,4	314,5	323,5	328,3	350,8	364,1
Dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym na 1000 dzieci w wieku 3-5 lat								
Ogółem	381,9	526,7	741,2	873,0	884,9	852,5	883,0	927,3
Miasto	550,5	705,2	876,0	1.018,9	1.027,4	1.031,2	1.062,8	1.122,9
Wieś	174,9	285,5	557,0	670,5	684,6	625,3	657,9	687,1
Dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym na 1000 dzieci w wieku 3-5 lat, rok 2004 = 100								
Ogółem	100,0	131,1	222,0	228,6	235,2	237,7	247,8	256,1
Miasto	100,0	127,0	190,7	195,1	200,8	202,6	208,7	215,2
Wieś	100,0	147,0	342,9	357,8	368,1	373,6	399,1	414,3

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

Pomimo znacznego wzrostu liczby dzieci korzystających z różnych form wychowania przedszkolnego, potrzeby społeczne w tym zakresie wydają się nadal nie być w pełni zaspokojone. Choć nie istnieją oficjalne statystyki ukazujące skalę niedoboru miejsc w przedszkolach, istotne są dwie obserwacje: różnica między wskaźnikami liczby dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego na 1000 dzieci w wieku przedszkolnym w miastach i na obszarach wiejskich oraz fakt, że w miastach wskaźnik ten przekroczył już 1000. Oznacza to, że przedszkola miejskie są także wykorzystywane przez dzieci z okolicznych gmin, co stanowi silny argument potwierdzający postawioną tezę.

Szkoły podstawowe. W Polsce rośnie liczba uczniów przypadających na jedną szkołę. W latach 2004-2022 przeciętna liczba uczniów w szkole zwiększyła się o prawie 26%, przy czym na obszarach wiejskich wskaźnik ten rośnie nieco szybciej niż średnia krajowa, natomiast w miastach średnia liczba uczniów w szkole maleje. Mimo to, w jednej szkole miejskiej uczy się nadal prawie trzy razy więcej uczniów niż w szkole wiejskiej. Ma to istotny – i niekorzystny dla gmin wiejskich – wpływ na koszty utrzymania szkół.

Średnia liczba uczniów na jednego nauczyciela w Polsce obniżyła się o około 16%. Ten spadek jest rezultatem zmniejszenia tej wartości głównie w miastach. W 2004 r. na jednego nauczyciela w szkole miejskiej przypadało 18 uczniów, a w 2022 r. – już tylko 14. W tym samym czasie na wsi jeden nauczyciel przypadał nadal na 11 uczniów. Liczba uczniów na jeden oddział (klasę) zmniejszyła się o ok. 12%, z większym spadkiem w szkołach wiejskich (ok. 13%) niż w miejskich. Niska liczba uczniów na jednego nauczyciela i mniejsza przeciętnie wielkość oddziału na wsi jest przede wszystkim efektem rozproszenia sieci szkolnej.

Tabela 25. Szkoły podstawowe dla dzieci i młodzieży w latach 2004-2022

Wyszczególnienie	2004	2008	2013	2018	2020	2021	2022
Liczba uczniów na 1 szkołę	186,0	171,0	168,1	222,0	230	233	234
Wieś	108,0	101,0	97,0	133,0	137	140	138
Miasto	386,0	339,0	319,3	371,0	379	381	383
Liczba uczniów na 1 nauczyciela	14,3	13,0	12,5	12,0	12	12	12
Wieś	11,2	11,0	8,8	11,0	10	11	11
Miasto	17,9	15,0	17,1	13,0	13	13	14
Liczba uczniów na 1 oddział	20,4	19,0	18,5	18,0	18	18	18
Wieś	17,3	16,0	15,0	15,0	15	15	15
Miasto	23,4	22,0	21,8	20,0	20	20	21
Współczynnik skolaryzacji brutto ¹	99,9	98,0	99,1	95,5	96,0	95,7	96,0
Wieś	89,9	87,7	86,2	80,2	79,8	77,0	75,3
Miasto	108,4	107,0	109,9	107,5	108,6	111,3	113,2
Współczynnik skolaryzacji netto ¹	98,4	96,6	94,9	93,9	94,7	94,6	94,7
Wieś	88,9	86,7	82,7	79,2	79,1	76,4	74,7
Miasto	106,5	105,1	105,0	105,4	107,0	109,7	111,4

¹ Współczynnik skolaryzacji określa relację liczby osób uczących się na danym poziomie kształcenia (według stanu na początku roku szkolnego) do liczby ludności w grupie wieku określonej jako odpowiadająca temu poziomowi nauczania, przy czym we wskaźniku netto ujmuje się tylko osoby w wieku odpowiadającym temu poziomowi nauczania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W badanym okresie wskaźnik skolaryzacji, uznawany za miernik powszechności edukacji, wykazywał tendencję spadkową w szkołach wiejskich, a wzrostową w miastach. Wobec bardzo wysokiego ogólnego wskaźnika skolaryzacji wyraźną różnicę pomiędzy wskaźnikami dla wsi i miasta przypisać należy dwóm czynnikom:

- przypisywaniu uczniów do miast lub wsi zgodnie z lokalizacją szkół, do których uczęszczają, a nie według ich miejsca zamieszkania,
- sygnalizowanym już przy omawianiu przedszkoli zjawisku korzystania przez dzieci z gmin wokół dużych miast z usług publicznych świadczonych w tych miastach.

Korzystanie ze szkół w miastach dzieci z gmin wiejskich najlepiej widoczne jest w miastach średniej wielkości, gdyż w największych miastach różnica liczby ludności w mieście i sąsiadującej gminie wiejskiej zaciera dysproporcje wskaźników skolaryzacji brutto. Jako przykłady tego zjawiska podać można przykładowo wybrane wskaźniki dla sąsiadujących ze sobą gmin:

- miasto – 146,50 i gmina wiejska Wysokie Mazowieckie – 24,79,
- miasto – 130,31 i gmina wiejska Kołobrzeg – 27,18,
- Zakopane – 123,73 i Kościelisko – 73,42 lub Poronin – 74,17,
- miasto – 120,36 i gmina wiejska Ciechanów – 30,30,
- Gdynia – 100,88 i Kosakowo – 87,17.

Malejący trend ogólnego współczynnika skolaryzacji brutto jest – prawdopodobnie – wynikiem pobierania nauki za granicą przez coraz większą liczbę dzieci. Na wskaźniki te nie ma natomiast wpływu dynamicznie się rozwijająca nauka domowa.

W szkołach podstawowych (poza specjalnymi) obowiązuje rejonizacja – gmina określa podział jej obszaru na obwody przypisane prowadzonym na terenie gminy szkołom (poza szkołami prywatnymi) i szkoła jest zobowiązana przyjąć każdego ucznia, którego rodzice deklarują zamieszkanie na terenie obwodu danej szkoły⁶¹. Może też prowadzić rekrutację na pozostałe wolne miejsca. Złożenie nieprawdziwego oświadczenia o miejscu zamieszkania zagrożone jest sankcją

⁶¹ Zob. art. 39, 133 i 151 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737).

mi karnymi, lecz skala zjawiska polegającego na uczęszczaniu dzieci do szkół poza gminą, w której są zameldowani, wskazuje na niezbyt dokładną weryfikację oświadczeń o miejscu zamieszkania.

Podstawowym źródłem finansowania szkół podstawowych jest tzw. subwencja oświatowa, stanowiąca wyodrębnioną część subwencji ogólnej. W prawie wszystkich gminach nie pokrywa ona pełnych kosztów utrzymania szkół, a to oznacza, że sytuacja, w której część dzieci mieszkających w danej gminie pobiera naukę w innych gminach oznacza dla gmin o wskaźniku skolaryzacji wyraźnie niższym od 100% wymierne korzyści finansowe. Możliwość osiągania takich korzyści mają oczywiście przede wszystkim gminy w bezpośrednim otoczeniu miast.

Kultura. Sektor samorządowy odgrywa kluczową rolę w działalności publicznych instytucji kultury. Samorządowe instytucje kultury stanowią ponad 98% wszystkich instytucji publicznych funkcjonujących w sferze kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, realizują one ponadto ok. 80% przychodów i wydatków tych instytucji.

Tabela 26. Kultura i dostęp do kultury w latach 2004-2022

Wyszczególnienie	2004	2008	2013	2018	2019	2020	2021	2022
Mieszkańcy na jedną placówkę biblioteczną	3.648	3.823	4.103	4.264	4.324	4.404	4.441	4.473
Wieś	2.115	2.270	2.555	2.708	2.815	2.815	2.844	2.881
Miasto	6.685	6.780	6.801	6.902	7.098	7.098	7.157	7.162
Księgozbiór bibliotek publicznych (w woluminach) na 1000 mieszkańców	3.522	3.546	3.402	3.319	3.310	3.283	3.289	3.293
Wieś	3.779	3.700	3.440	3.245	3.204	3.138	3.120	3.106
Miasto	3.362	3.448	3.378	3.368	3.381	3.380,0	3.403	3.421
Czytelnicy bibliotek publicznych na 1000 mieszkańców	197	171	167	155	156	129	127	135
Wieś	131	115	106	98	98	84	85	87
Miasto	238	207	207	193	194	159	154	167
Wypożyczenia z bibliotek publicznych na jednego czytelnika	19,8	18,9	18,5	17,1	17,2	15,8	18,5	18,6
Wieś	20,9	20,0	19,4	17,4	17,3	15,8	17,6	17,8
Miasto	19,4	18,5	18,2	17,0	17,1	15,7	18,9	18,8
Seanse na jedno kino stałe	1.633	2.745	3.509	4.437	4.214	2.151	2592	4.006
Wieś	806	1.141	3.067	2.029	1.586	915	946	1.409
Miasto	1.673	2.815	3.515	4.512	4.313	2.196	2.650	4.107
Widzowie w kinach stałych na 1000 ludności	870	923	959	1.541	1.608	511	723	1.095
Wieś	39	35	25	50	46	15	21	34
Miasto	1.390	1.487	1.569	2.529	2.646	842	1195	1813
Uczestnicy imprez na 1000 ludności	791	882	990	1.028	977	350	481	722
Wieś	470	477	592	549	517	134	224	359
Miasto	991	1.138	1.250	1.346	1283	494	653	968
Mieszkańcy przypadający na jedną instytucję kultury	10.227	9.143	9.868	9.066	9.021	9.428	9.611	9.542
Wieś	6.687	5.808	6.297	5.721	5.708	6.117	6.290	6.323
Miasto	15.459	14.384	15.704	14.834	14.708	14.819	14.943	14.585

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Większość samorządowych instytucji kultury to małe biblioteki i domy kultury. W 2022 r. na jedną bibliotekę samorządową przypadało ok. 2,01 etatu na stanowiskach bibliotekarskich, z tego w bibliotekach umiejscowionych w miastach – ok. 3,74 etatu, a w bibliotekach na wsi – 1,07 etatu, w tym 0,62 etatu osób zatrudnionych na stanowiskach bibliotekarskich. Oznacza to, że znaczna część wiejskich bibliotek samorządowych nie miała ani jednego pełnoetatowego bibliotekarza. Nieco więcej osób zatrudnionych jest w domach kultury.

Małe zatrudnienie w samorządowych instytucjach kultury utrzymuje się od wielu lat. Ankieta przeprowadzona w 1998 r. przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową wykazała, że na jedną bibliotekę samorządową przypadało średnio 3,5 etatu, a w domach kultury – 4,7 etatu⁶².

Aż do roku 2019 liczba widzów w kinach stałych na 1000 mieszkańców systematycznie rosła, z tym, że na wsi wzrost ten był znacznie wolniejszy niż w miastach. d tego roku (na wsiach już rok wcześniej) liczba widzów zaczęła maleć. Spowodowane to było ograniczeniami związanymi z pandemią COVID-19. W jej wyniku liczba widzów w kinach zmalała trzykrotnie. Kolejne lata charakteryzują się wzrostem liczby widzów w kinach, która jednak jest nadal mniej więcej o 1/3 niższa niż przed pandemią. Podobna tendencja dotyczy również liczby uczestników imprez.

Ochrona zdrowia. Zgodnie z art. 68 ust. 2 Konstytucji obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Zadanie to spoczywa głównie na administracji rządowej, dysponującej środkami Narodowego Funduszu Zdrowia – głównego źródła publicznego finansowania opieki zdrowotnej. Dla analizowanego przez nas problemu warunków życia na obszarach wiejskich szczególnie ważne wydaje się zapewnienie na tych obszarach właściwego dostępu do najczęściej potrzebnych usług medycznych, a więc dostępu do ambulatoryjnej opieki zdrowotnej i możliwości zakupu leków. Utrzymują się, bez wyraźnej tendencji do poprawy sytuacji, wyraźne dysproporcje w wyposażeniu obszarów wiejskich w podstawową infrastrukturę opieki zdrowotnej, czyli w podmioty ambulatoryjnej opieki zdrowotnej i apteki.

Należy przy tym zauważyć, że ze względu na większe niż w miastach rozproszenie ludności na obszarach wiejskich, zapewnienie równego dostępu do usług medycznych (także w kwestii odległości do najbliższego podmiotu opieki zdrowotnej) wymagałoby zapewnienia na terenach wiejskich gęstszej niż w miastach sieci placówek opieki zdrowotnej, a więc doprowadzenia do sytuacji, w której liczba mieszkańców na jeden podmiot ambulatoryjnej opieki zdrowotnej jest na obszarach wiejskich mniejsza niż w miastach. Tymczasem liczba osób przypadających na jeden podmiot ambulatoryjnej opieki zdrowotnej na obszarach wiejskich jest dzisiaj prawie dwukrotnie większa niż w miastach dwadzieścia lat temu.

Tabela 27. Ambulatoryjna opieka zdrowotna w latach 2004-2022

Wyszczególnienie	2004	2008	2013	2018	2020	2021	2022
Porady udzielone	256.631	290.661	307.377	328.098	287.286	320951	335577
Wieś	40.094	47.089	47.274	48.309	42.682	46.428	47.605
Miasto	216.537	243.572	260.103	279.789	244.604	274.523	287.972
Porady udzielone na jednego mieszkańca	6,7	7,6	8,0	8,5	7,5	8,4	8,9
Wieś	2,7	3,2	3,1	3,2	2,8	3,0	3,1
Miasto	9,2	10,5	11,2	12,1	10,7	12,1	12,8
Ludność na jeden podmiot ambulatoryjnej opieki zdrowotnej	1.901	1.786	1.506	1.439	1.491	1.474	1448
Wieś	3.239	2.745	2.502	2.543	2.686	2.738	2.782
Miasto	1.511	1.460	1.195	1.116	1.148	1.123	1.092
Ludność na jedną aptekę ogólnodostępną	3.912	3.590	3.150	2.978	3.159	3.195	3.240
Wieś	8.619	8.136	7.715	7.328	7.844	7.960	8.169
Miasto	2.915	2.647	2.270	2.135	2.254	2.275	2.298
Ludność na jedną aptekę ogólnodostępną i punkt apteczny	3.611	3.252	2.850	2.716	2.884	2.913	2.956
Wieś	5.900	5.147	4.696	4.623	4.957	5.014	5.142
Miasto	2.904	2.634	2.267	2.131	2.251	2.270	2.294

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

⁶² E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz, *Zakres sektora publicznego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1999, s. 596.

Z danych w tabeli 27 wynika, że średnia (na jednego mieszkańca) liczba porad udzielonych na obszarach wiejskich jest kilkakrotnie niższa niż w miastach. Łagodzi to – przynajmniej w statystycznym ujęciu – dysproporcje w rozmieszczeniu infrastruktury, ale może też wynikać (poza innymi czynnikami determinującymi zapotrzebowanie na usługi podstawowej opieki zdrowotnej) z wskazanych powyżej problemów z dostępnością usług medycznych na terenach wiejskich.

3.5.4. Rynek pracy

Jednym z najważniejszych problemów społeczno-gospodarczych współczesnego świata jest zjawisko bezrobocia. Na przełomie XX i XXI wieku poziom bezrobocia był w Polsce bardzo wysoki. Podjęte starania pozwoliły, co udowadniają dane zaprezentowane w tabeli 28, na ograniczenie bezrobocia. Stopa bezrobocia mierzona na podstawie Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności w badanym okresie spadła z prawie 20% w 2002 r. roku do 2,8% w połowie 2022 r. Polska jest dziś jednym z dwóch państwa o najniższym bezrobociu w całej Unii Europejskiej.

Przypomnieć warto, że do oceny skali bezrobocia w Polsce wykorzystywane są trzy różne wskaźniki:

- stopa bezrobocia na podstawie Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), obliczana na podstawie badań ankietowych prowadzonych przez GUS kilka razy w roku,
- stopa bezrobocia rejestrowanego, obliczana na podstawie danych o liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy,
- stopa bezrobocia obliczana według jednolitej metodologii przyjętej przez Eurostat do badania bezrobocia we wszystkich państwach Unii Europejskiej, różniąca się od stóp bezrobocia wymienionych powyżej przede wszystkim inną definicją wieku produkcyjnego i nieco innymi warunkami określającymi gotowość niepracujących do podjęcia pracy.

Analiza danych o wielkości bezrobocia w Polsce pokazuje, że stopa bezrobocia według badań BAEL jest zawsze bliska ocenom Eurostatu i wyraźnie niższa od stopy bezrobocia rejestrowanego, z różnicą przekraczającą w niektórych latach 3 punkty procentowe.

Tabela 28. Stopa bezrobocia na wsi i w mieście w latach 2002-2022

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	%										
Ogółem	19,7	19,3	18,0	16,7	12,2	8,5	6,7	8,5	9,3	9,7	10,1
Miasto	21,3	20,9	19,1	17,4	12,7	8,8	6,9	8,6	9,4	9,6	10,2
Wieś	17,2	16,6	16,2	15,7	11,5	8,0	6,4	8,2	9,1	9,9	10,0
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ¹
	%										
Ogółem	9,8	8,1	6,9	5,5	4,5	3,8	2,9	3,1	3,4	2,9	2,8
Miasto	9,8	7,8	6,5	5,1	4,0	3,5	3,0	3,0	3,4	3,1	2,7
Wieś	9,7	8,5	7,6	6,1	5,2	4,2	2,7	3,2	3,3	2,7	3,6

¹ Stan w połowie roku

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

Od roku 2002 do 2013 i w latach 2021-2022 notowano wyższe wskaźniki bezrobocia w miastach niż na wsiach. Szczególnie istotna różnica w poziomie bezrobocia pomiędzy obszarami zurbanizowanymi a nieurbanizowanymi była na początku XXI wieku, w roku 2002 wyniosła 4,1 punktu procentowego. W kolejnych latach różnice znacząco się zmniejszały, od 2007 r. różnica nie przekroczyła nigdy jednego punktu procentowego. W 2023 r. zanotowano rekordowo niskie bezrobocie w historii naszego kraju, a dane o stopie bezrobocia rejestrowanego (w 2021 r. – 5,2%,

w 2022 r. – 5,1%, na koniec I kwartału 2024 r. – 5,3% wobec 5,4% po I kwartale 2023 r.) wskazują na możliwość dalszego spadku stopy bezrobocia.

Tabela 29. Rynek pracy w latach 2004-2022

Wyszczególnienie	2004	2008	2013	2018	2019	2020	2021	2022
Osoby								
Ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym	57,5	55,1	57,6	65,1	66,7	68,3	69,3	70,4
Miasto	66,5	60,3	57,8	60,8	61,9	66,0	66,7	67,4
Wieś	52,3	51,9	57,5	68,0	70,1	69,9	71,2	72,4
Aktywni zawodowo¹	17.025	17.011	17.361	17.143	17.019	16.979	17.236	17.240
Miasto	10.544	10.546	10.572	10.324	10.210	10.139	10.321	10.242
Wieś	6.481	6.465	6.789	6.819	6.808	6.840	6.915	6.998
Pracujący	13.795	15.800	15.568	16.484	16.461	16.442	16.656	16.742
Miasto	8.453	9.788	9.487	9.957	9.887	9.828	9.978	9.965
Wieś	5.342	6.012	6.081	6.527	6.574	6.614	6.678	6.778
%								
Pracujący	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Miasto	61,3	61,9	60,9	60,4	60,1	59,8	59,9	59,5
Wieś	38,7	38,1	39,1	39,6	39,9	40,2	40,1	40,5
Współczynnik aktywności zawodowej	54,7	54,2	55,9	56,3	56,2	56,1	57,8	58,0
Miasto	56,0	54,5	56,1	56,2	56,2	55,9	58,0	57,9
Wieś	54,0	54,1	55,8	56,5	56,2	56,3	57,4	58,1
Wskaźnik zatrudnienia	44,3	50,4	50,2	54,2	54,4	54,3	55,8	56,3
Miasto	46,1	50,7	50,3	53,8	54,4	54,2	56,0	56,3
Wieś	43,3	50,2	50,1	54,4	54,2	54,5	55,5	56,3

¹ Pracujący i poszukujący pracy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Zgodnie z wynikami Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności, w Polsce w 2022 r. pracowało ponad 16,7 miliona osób, z których większość, bo ok. 59,5% mieszkało w miastach. Liczba osób pracujących zwiększyła się w badanym okresie (2004-2022) o ponad 21%, przy czym wzrost liczby pracujących mieszkających na wsi był szybszy niż wzrost liczby pracujących, mieszkańców miast. Wskaźniki aktywności zawodowej wykazują zbliżony poziom, nie obserwuje się znaczących różnic w zależności od miejsca zamieszkania. Trzeba również zwrócić uwagę, iż w badanym wskaźnik aktywności zawodowej wzrósł o około 2 punkty procentowe w miastach i 4,1 punktu procentowego na wsiach, zaś wskaźnik zatrudnienia wzrósł ponad 10 punktów procentowych w miastach i 13 punktów procentowych na wsi.

3.6. Infrastruktura

Infrastruktura na terenach wiejskich od zawsze była słabiej rozwinięta od tej znajdującej się na terenach miejskich. Mniejsze zagęszczenie ludności, pojedyncza zabudowa i ograniczone możliwości finansowe samorządów sprawiły, że dostęp do wodociągów oraz kanalizacji na terenach wiejskich często był utrudniony. Niemniej, w badanym okresie widać stały wzrost infrastruktury sieciowej na terenach wiejskich. Szczególne znaczenie mają tu środki pomocowe Unii Europejskiej, z których finansowana jest znacząca część gminnych inwestycji. W porównaniu z sytuacją sprzed 20 lat, dużej poprawie uległ współczynnik dostępności do usług telekomunikacyjnych oraz dostęp do transportu publicznego. Znaczącą zmianą na przestrzeni lat 2019-2022 był w gminach wiejskich niemal dwukrotny wzrost wydatków związanych z lokalnym transportem zbiorowym na jednego mieszkańca.

3.6.1. Sieć wodociągowa

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, w 2022 roku łącznie 85,3% budynków mieszkalnych w Polsce było podłączonych do sieci wodociągowej, z czego na obszarach wiejskich odnotowano nieco niższy odsetek, wynoszący 83,8%.

W ostatniej dekadzie obserwuje się stopniowe wydłużanie się sieci rozdzielczych wodociągów na terenach wiejskich. W 2021 roku długość tych sieci wzrosła o 14,94%, osiągając 243 548,8 km, podczas gdy dla całej Polski wzrost wyniósł 16,05%. Jednocześnie w 2022 roku dostarczono do gospodarstw wiejskich 484,7 tys. dam³ wody, co stanowiło o 21,93% więcej niż w 2010 roku, podczas gdy wzrost na poziomie krajowym wyniósł 7,39%.

Mimo rosnącej dostępności do wody na wsi, obserwuje się niższe zużycie wody na osobę w gospodarstwach wiejskich w porównaniu z miastami. W 2022 roku roczne zużycie na osobę wynosiło 31,8 m³ na wsi i 35,5 m³ w mieście. W badanym okresie (2002-2022) liczba budynków mieszkalnych przyłączonych do sieci wodociągowej w gminach wiejskich i obszarach wiejskich w gminach miejsko-wiejskich wzrosła o 26,56%.

3.6.2. Kanalizacja, oczyszczanie ścieków

Inaczej wygląda kwestia podłączenia do sieci kanalizacyjnej. Niewiele ponad połowa budynków mieszkalnych w Polsce (tj. 53,1%) na koniec 2022 roku posiadała podłączenie do sieci kanalizacyjnej, podczas gdy na wsi było to jedynie 39,5% budynków. Istnieją wsie, w których podłączenie do sieci kanalizacyjnej posiada 100% budynków mieszkalnych, jednak można też wskazać również na obszary, w których procent ten jest niewielki – nawet poniżej 1% budynków mieszkalnych. W 96 gminach wcale nie ma takich budynków. W latach 2015-2022 udział liczby budynków mieszkalnych przyłączonych do sieci kanalizacyjnej zlokalizowanych na obszarach wiejskich do łącznej liczby budynków na wsi zwiększył się z 33,9% do 39,5% i widoczne jest zmniejszanie się dynamiki liczby mieszkańców obszarów wiejskich z dostępem do kanalizacji.

Tabela 30. Mieszkańcy korzystający z instalacji kanalizacyjnej w latach 2006-2022

Wyszczególnienie	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2019	2020	2021	2022
Ludność ogółem = 100											
Polska	59,8	61,0	62,0	64,3	68,7	70,2	70,8	71,2	71,6	71,9	72,3
Miasta	84,8	85,5	86,1	87,0	89,3	90,0	90,3	90,5	90,6	90,8	90,9
Wieś	20,2	22,5	24,8	29,4	37,3	40,3	41,3	42,2	43,2	44,0	44,8

Źródło: dane GUS (Bank Danych Lokalnych)

W Polsce działa około 350 tys. przydomowych oczyszczalni ścieków, z których 91,9% znajduje się na obszarach wiejskich. Choć brak bezpośrednich danych o liczbie osób korzystających z tych oczyszczalni, szacuje się, że korzysta z nich około 864,5 tys. osób, z czego 794,48 tys. to mieszkańcy obszarów wiejskich.

W końcu 2022 r. długość sieci kanalizacyjnej w relacji do długości sieci wodociągowej na obszarach miejskich wynosiła średnio 95,33%, a na obszarach wiejskich – 81,97%. Należy zaznaczyć, że średnie te są wypaczone przez ekstremalne relacje długości obu sieci. W przypadku gmin miejskich najwyższy stosunek długości sieci kanalizacyjnej do sieci wodociągowej należał do miasta Suchań (woj. zachodniopomorskie), a najniższy wynik wynoszący 12,24% cechował miasto Szczytna (woj. dolnośląskie). W przypadku gmin wiejskich rozpiętość ta jest jeszcze większa. Ogółem w gminach wiejskich relacja długości sieci kanalizacyjnej do długości sieci wodociągowej wynosiła w 2020 r. 66,87% i była dwukrotnie wyższa niż w roku 2010.

3.6.3. Sieć gazowa

Na koniec 2022 roku w całym kraju czynna sieć gazowa liczyła ponad 171,18 tys. km. Na obszary wiejskie (tereny gmin wiejskich oraz obszarów wiejskich w minach miejsko-wiejskich) przypadało 58,58%, z czego 40,19% na same gminy wiejskie. Rośnie także zużycie gazu na obszarach wiejskich – w 2016 r. zużyto na obszarach wiejskich o 11,25% więcej gazu niż w roku 2010. Dane dla lat 2017-2022 nie są dostępne w Banku Danych Lokalnych. Zużycie gazu na terenach wiejskich stanowi łącznie 22,25% ogólnego zużycia w kraju. Liczba mieszkańców terenów wiejskich korzystająca z sieci gazowej według stanu na koniec 2022 r. wynosiła 4,89 mln osób, odpowiadając tym samym 23,14% ogółu użytkowników sieci w skali kraju.

Wpływ na ten fakt ma również odchodzenie od gazu w miastach. Zgodnie z art. 135 ust. 1 pkt 3, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁶³, instalacji gazowych nie montuje się w budynkach o wysokości powyżej 35 metrów (oprócz pomieszczeń technicznych). Oznacza to brak indywidualnego wykorzystania gazu w większości budynków mieszkaniowych zbudowanych w ciągu prawie 20 lat. Warto także zaznaczyć, że na obszarach wiejskich na ogrzewanie mieszkań zużywa się 73,73% gazu, podczas gdy w całym kraju – 62,87%. Dane dostępne w Banku Danych Lokalnych GUS kończą się na 2016 r.

3.6.4. Telefonii i Internet

Jeszcze kilkanaście lat temu dostęp do łączności na terenach wiejskich stanowił poważny problem. Telefonii stacjonarna nie miała wystarczająco rozwiniętej infrastruktury i w roku 2000 docierała tylko do 2 milionów gospodarstw domowych na terenach wiejskich. Dostęp do Internetu był jeszcze mniejszy a telefonii komórkowa miała zasięg ograniczony. Obecnie, rzeczywistość przedstawia się zgoła odmiennie. Według *Raportu o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2022 roku*, ponad 63,2% gospodarstw domowych w Polsce korzysta z Internetu stacjonarnego, a penetracja⁶⁴ usługami dostępu do Internetu mobilnego w przeliczeniu na 100 mieszkańców wyniosła 202,4% (uwzględniając wszystkie możliwe sposoby korzystania). Już w roku 2018 aż 98,8% kraju było pokryte siecią 3G⁶⁵, a 98% – siecią 4G/LTE. Oznacza to, że wszyscy mieszkańcy Polski zostali objęci zasięgiem sieci 3G lub 4G/LTE, co przekłada się na możliwość powszechnego dostępu do sieci telefonicznej oraz do Internetu⁶⁶.

Z dostępu za pomocą modemów, kart, kluczy 2G/3G/4G korzystało 23,1% ludności w kraju. W ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (POPC) powstaje infrastruktura komunikacyjna umożliwiająca osiągnięcie przepustowości co najmniej 30 Mb/s. W latach 2016-2020 zostały ogłoszone konkursy na zapewnienie pełnego dostępu do Internetu w obszarach objętych dofinansowaniem UE. Aktualnie konkurs 1 został zakończony, konkursy 2 i 3 są na końcowym etapie realizacji, trwa również konkurs 4. Zrealizowanie zadań we wszystkich obszarach objętych czterema konkursami pozwoli na osiągnięcie penetracji budynkowej⁶⁷ zasięgami Internetu stacjonarnego o przepustowości co najmniej 30 Mb/s na poziomie 78%⁶⁸, wobec 33% pięć lat wcześniej. Realizacja inwestycji finansowanych w ramach POPC wpłynie również na poprawę

⁶³ Dz.U. 2019, poz. 1065, z późn. zm.

⁶⁴ Procent populacji bądź grupy docelowej korzystającej z danej usługi.

⁶⁵ 3G oznacza prędkość pobierania danych do 28 Mb/s, 4G/LTE – 300 Mb/s.

⁶⁶ *Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w 2018 roku*, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Warszawa 2019, s. 27 oraz *Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w 2019 roku*, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Warszawa 2020, s. 23.

⁶⁷ Penetracja budynkowa oznacza stosunek liczby budynków znajdujących się w zasięgu sieci o określonych parametrach do liczby wszystkich budynków na analizowanym obszarze.

⁶⁸ Tamże, s. 105.

penetracji budynkowej zasięgami o przepustowości co najmniej 100 Mb/s, która osiągnie poziom 62%⁶⁹. W porównaniu z rokiem 2017 jest to wzrost aż o 52 punkty procentowe.

Według danych opublikowanych w 2021 roku, największy udział węzłów z interfejsami światłowodowymi cechuje województwo podlaskie (76%), najmniejszy (47%) – województwo zachodniopomorskie (tj. 47% węzłów z interfejsami światłowodowymi w ogólnej liczbie węzłów)⁷⁰. Największy udział węzłów światłowodowych cechuje miejscowości o liczbie mieszkańców od 20 tys. do 100 tys. osób, najmniejszy w miejscowościach bardzo małych – do 100 mieszkańców. Warto podkreślić jest także to, że od 2011 r. funkcjonuje w Polsce bezpłatny dostęp do Internetu realizowany przez operatora Aero2. Do udostępnienia darmowej usługi dostępu do Internetu mobilnego firma zobowiązała się wygrywając przetarg na rezerwację częstotliwości. Ewentualne braki w dostępie do telefonii lub Internetu, nie wynikają zatem z braku dostępności do usług, lecz z innych przyczyn.

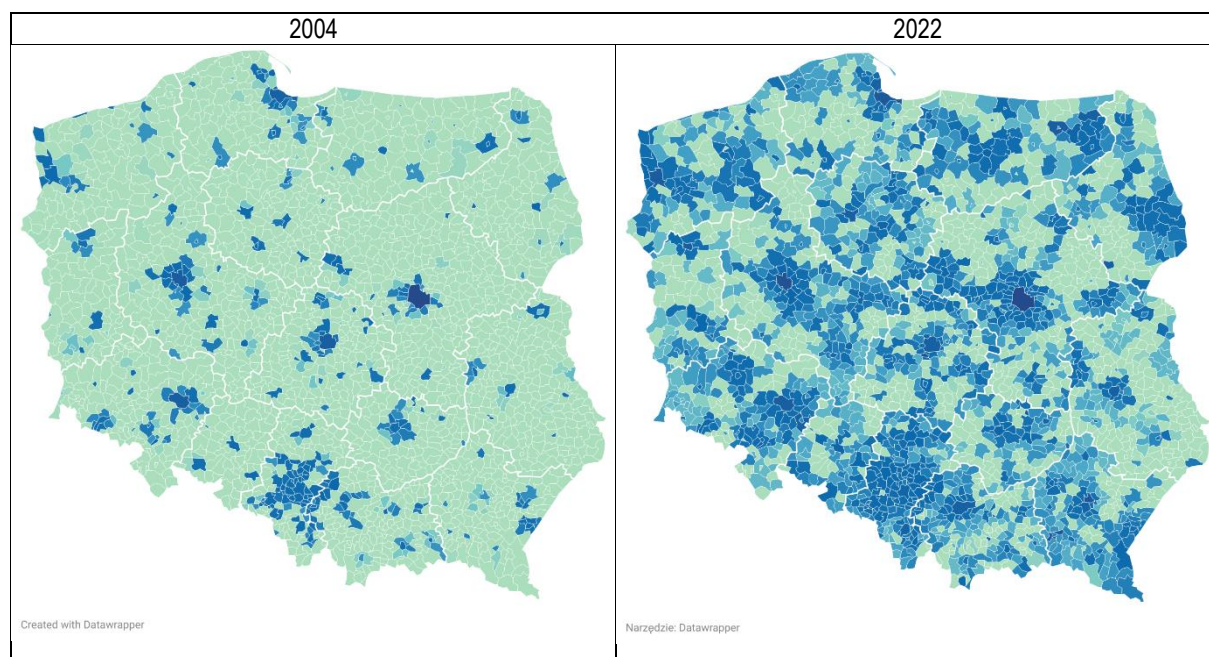
3.6.5. Sieć drogowa i transport publiczny

Trwają prace nad budową dróg ekspresowych i autostrad. Dla małych gmin stanowi to pewne wyzwanie, ponieważ:

- odcinki dróg krajowych, które wcześniej przebiegały przez gminę, teraz przeszły na jej utrzymanie, co zwiększa koszty ich funkcjonowania,
- niektóre miejscowości lub nawet całe gminy mogą zostać wykluczone z głównych szlaków komunikacyjnych w związku z budową nowych dróg.

Transport publiczny na obszarach wiejskich od początku transformacji ulegał szybkiemu zanikowi. Przekazanie przedsiębiorstw komunikacji samochodowej samorządom oraz konieczność dofinansowania przejazdów doprowadziły do zamknięcia tysięcy lokalnych połączeń komunikacyjnych w całym kraju. Jednakże po roku 2001 rozpoczął się stopniowy proces poprawy sytuacji.

Rysunek 5. Gminy finansujące transport publiczny w latach 2004 i 2022



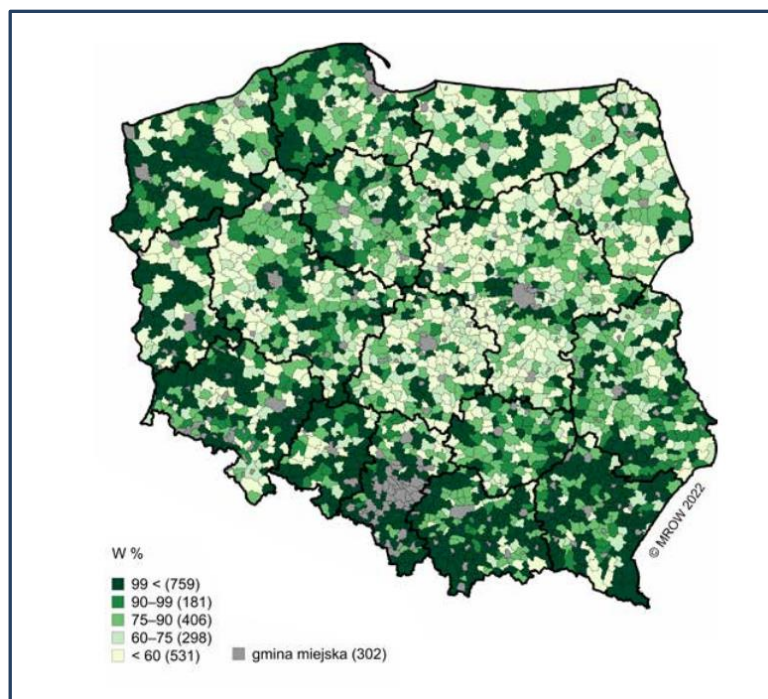
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

⁶⁹ Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w 2022 roku, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Warszawa 2023, s. 106.

⁷⁰ Tamże, s. 110.

Pomimo ciągłej odbudowy siatki połączeń transportu publicznego na terenach wiejskich nadal można wskazać obszary wymagające interwencji. Jak widać na rysunku 6, 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 6. Odsetek sołectw w gminie skomunikowanych transportem publicznym (przystanek autobusowy lub kolejowy), z wyłączeniem transportu szkolnego (W3)



Źródło: M. Stanny, A. Rosner, Ł. Komorowski, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich etap III: struktury społeczno-gospodarcze, ich przestrzenne zróżnicowanie i dynamika*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej i Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2023, s. 47

Według badań przeprowadzonych w 2017 r. w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN⁷¹, tylko 30% mieszkańców spoza miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) miało dostęp do transportu publicznego (w 2001 roku było to tylko 11,4%). 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.

Z danych Banku Danych Lokalnych GUS wynika, że w latach 2018-2022 liczba przystanków autobusowych i trolejbusowych w Polsce wzrosła o 10,27%, a na obszarach wiejskich o 7,79%. Jednak, maleje liczba przystanków zarządzanych przez podmioty inne niż jednostki samorządu. Finansowanie komunikacji zbiorowej pozostaje kluczowym problemem. Komunikacja publiczna zawsze musi być dotowana, aby zapewnić dostępność i akceptowalne ceny. Wydatki samorządów na ten cel stale rosną i w 2022 roku wyniosły 13,1 mld zł, jednak wciąż nie są one wystarczające na sprawne funkcjonowanie transportu lokalnego poza obszarami miejskimi. Co istotne, dane te nie obejmują 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.

⁷¹ Komorowski L., Stanny M. (2017). *Publiczny transport zbiorowy na obszarach wiejskich – wnioski z badań*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, 19(3), s. 129-136.

Tabela 31. Wydatki gmin w rozdziale 60004 – Lokalny transport zbiorowy

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	mln zł							
Gminy ogółem	8.447,3	8.085,8	8.860,5	10.434,3	11.589,6	11.437,7	12.028,5	13.086,5
Miasta na prawach powiatu	7.667,5	7.238,4	7.877,6	9.131,9	10.148,7	9.907,2	10.276,9	11.049,1
Gminy miejskie	437,2	432,4	544,3	765,2	788,9	769,8	821,1	943,9
Gminy wiejskie	198,7	214,8	234,4	270,7	320,5	401,7	508,5	614,4
Gminy miejsko-wiejskie	143,9	155,3	204,2	266,5	331,5	359,0	422,0	479,4
	zł na jednego mieszkańca ⁷²							
Gminy ogółem	219,5	210,3	230,6	271,5	301,9	298,0	314,3	345,2
Miasta na prawach powiatu	606,7	573,8	625,2	724,7	807,0	787,8	821,4	888,0
Gminy miejskie	73,0	72,5	91,7	128,9	133,9	41,7	44,7	52,0
Gminy wiejskie	22,4	24,1	26,2	30,3	29,5	37,0	47,0	57,4
Gminy miejsko-wiejskie	13,1	14,2	18,6	24,3	36,6	39,7	46,4	53,0

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. W zamyśle twórców miał on przywrócić lokalną komunikację samochodową na terenach wiejskich i peryferyjnych dofinansowując przejazdy na deficytowych trasach do poziomu 0,80 zł za wozokilometr ⁷³ (aktualnie do poziomu 3,00 zł). Według sprawozdania z wykonania budżetu państwa za rok 2022, wykonano 673,6 mln zł przychodów z planowanych 754,3 mln zł (tj. 89% planu).

Według stanu na 21 kwietnia 2023 r. kwota niezaangażowanych środków Funduszu wynosiła niecałe 27 mln zł, podczas gdy w tym samym okresie roku 2022 była to kwota 257,5 mln zł⁷⁴. Z uwagi na relatywnie niedługi okres funkcjonowania funduszu jest za wcześnie, aby jednoznacznie ocenić, czy przedstawiona sytuacja jest konsekwencją niewystarczających stawek, czy też jest to efekt początkowego stadium działalności funduszu i w kolejnych latach dofinansowanie będzie na znacznie wyższym poziomie, co przełoży się na skalę zainteresowania funduszem ze strony jego potencjalnych beneficjentów.

3.7. Finanse JST na obszarach wiejskich

Jednostki samorządu terytorialnego działające na obszarach wiejskich odgrywają kluczową rolę zarówno w tworzeniu warunków funkcjonowania rolnictwa, jak i w działaniach kształtujących warunki życia na obszarach wiejskich. Obie te funkcje należy uznać za równie ważne i wzajemnie się uzupełniające – z jednej bowiem strony zapewnienie rolnikom i osobom powiązanym

⁷² Dane o liczbie mieszkańców z publikacji: *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2022 roku* (2022), dostęp online: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2022-roku,7,19.html>, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa [02.04.2024]

⁷³ Wozokilometr, zgodnie z definicją w ustawie, to przejazd jednego autobusu na odległość kilometra.

⁷⁴ *Informacja o sumie niezaangażowanych środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej według stanu na dzień 21 kwietnia 2023 r.*, Ministerstwo Infrastruktury, dostęp online: <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/informacja-o-niezaangazowanych-srodkach-frpa--21-kwietnia-2023-r> [dostęp 05.04.2024] oraz *Informacja o sumie niezaangażowanych środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej według stanu na dzień 27 kwietnia 2022 r.*, Ministerstwo Infrastruktury, dostęp online: <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/informacja-o-niezaangazowanych-srodkach-frpa-27-kwietnia-2022> [dostęp 05.04.2024].

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.

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 całym obszarze gmin miejsko-wiejskich, lecz uznaliśmy, iż rozwiązanie takie jest lepsze niż ograniczenie analizy wyłącznie do gmin wiejskich.

Za takim ujęciem przemawiają naszym zdaniem co najmniej trzy argumenty:

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

Istotną zmianą w finansach samorządowych stanowiło nałożenie na gminy – począwszy od roku 2017 – obowiązku wykonywania na zasadzie zadania zleconego wypłat świadczeń rodzinnych z programu „Rodzina 500+”. Wydatki na te świadczenia, finansowane w pełni środkami z budżetu państwa – wyniosły w 2020 r. w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich ok. 22,1 mld zł stanowiły ok. 19,0% wszystkich dochodów tych gmin. Jest oczywiste, że uruchomienie programu „Rodzina 500+” w zasadniczy sposób wpłynęło na poprawę dochodów ludności obszarów wiejskich, jednak pomijanie faktu, iż zadania, dochody i wydatki gmin do roku 2016 i po tym roku nie są porównywalne co do ich zakresu 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. Od czerwca 2022 r. wypłatę świadczeń z programu „Rodzina 500+” (podwyższonych od 2024 r. do 800 zł miesięcznie) przejął Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

W latach 2021-2023 nastąpiło znaczące pogorszenie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Zostało to spowodowane splotem licznych, niekorzystnych dla samorządu terytorialnego zdarzeń i decyzji, zarówno w całej gospodarce narodowej i mających znaczące skutki finansowe, jak i w samym systemie finansów samorządowych.

Do czynników zewnętrznych mających negatywny wpływ na finanse JST (nie tylko gmin wiejskich) zaliczyć należy w szczególności:

- pandemię COVID-19 i jej skutki finansowe, wynikające przede wszystkim z ogromnego wzrostu zadłużenia państwa i związanego z tym skokowego wzrostu inflacji,
- wszczęcie przez Rosję wojny przeciw Ukrainie, powodujące poważne zakłócenia na wielu rynkach (w tym – rynku paliw i energii), a także nakładające na gminy nowe obowiązki związane z napływem do Polski uchodźców z Ukrainy,
- postępujące wyludnianie się wsi i zmniejszanie się liczby gospodarstw rolnych,
- niekorzystne wyniki produkcyjne rolnictwa w latach 2021-2023,
- spór Polski o praworządność z Unią Europejską powodujący czasowe zawieszenie płatności na rzecz Polski.

Spośród problemów, których źródłem były niekorzystne dla samorządów zmiany w systemie finansowym JST wymienić należy w szczególności:

- wprowadzone w związku z pandemią ulgi i zwolnienia w podatku dochodowym od osób fizycznych, uderzające bezpośrednio w dochody gmin,
- odejście od systemowych zasad rozliczania udziałów w PIT i naliczaniu należnej jednostkom samorządowym subwencji ogólnej, powodujące nie tylko realne straty finansowe, ale i w zasadniczy sposób utrudniające rzetelne planowanie wieloletnie,
- podwyżki wynagrodzeń nauczycieli, których skutki finansowe tylko częściowo zostały samorządom zrefundowane i co spowodowało pogorszenie się relacji wydatków na oświatę i wychowanie do dochodów JST z tzw. subwencji oświatowej,
- przeniesienie znaczącej części wsparcia finansowego samorządów do instytucji pozabudżetowych wyłączonych z kontroli budżetowej i stosujących na polityczne zamówienie – niejasne kryteria i procedury podziału wsparcia pomiędzy jednostki samorządowe
- ograniczenie transferów z budżetu Unii Europejskiej.

Trudną sytuację finansową gmin położonych na obszarach wiejskich pogłębiają też nierozwiązane od wielu lat problemy, z których najważniejsze – naszym zdaniem – to:

- charakterystyczne dla Polski rozmieszczenie działalności gospodarczej, w którym większość działalności przemysłowej i usługowej – skupiona jest w większych miastach,
- 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.

Dochody gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wyniosły w 2023 r. ok. 134,5 mld zł, co dawało dochody na jednego mieszkańca w wysokości 68zł, niższe o prawie 10% od średnich dochodów na mieszkańca we wszystkich gminach, chociaż o 7,5% większe od dochodów gmin miejskich niebędących miastami na prawach powiatu.

Tabela 32. Dochody gmin w latach 2010-2023

Wyszczególnienie	2015	2020	2021	2022	2023
	zł				
Gminy ogółem	4.115	6.533	7.226	7.455	7.549
Miasta na prawach powiatu	5.583	7.979	8.899	8.885	9.266
Gminy miejskie	3.259	5.608	6.140	6.182	6.343
Gminy wiejskie	3.514	6.010	6.650	7.171	7.075
Gminy miejsko-wiejskie	3.342	5.735	6.290	6.630	6.530
Aglomeracje	5.032	7.419	8.246	8.230	8.482
Miasta na prawach powiatu	5.583	7.979	8.899	8.885	9.266
Gminy miejskie	3.237	5.713	6.325	6.037	6.417
Gminy wiejskie	3.640	6.109	6.764	6.865	6.704
Gminy miejsko-wiejskie	3.295	5.664	6.217	6.625	6.519
Gminy poza aglomeracjami	3.361	5.771	6.347	6.784	6.742
Gminy miejskie	3.263	5.588	6.105	6.210	6.328
Gminy wiejskie	3.478	5.977	6.612	7.274	7.200
Gminy miejsko-wiejskie	3.295	5.664	6.217	6.625	6.519
Powiaty	917	1.350	1.413	1.535	1.785
Województwa	445	549	601	651	853

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS

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 na świadczenia rodzinne i na pomoc społeczną, wynikających z gorszej (przeciętnie) sytuacji finansowej gospodarstw domowych w gminach wiejskich,
- wyższych kosztów utrzymania sieci komunalnych w miejscowościach o rozproszonej zabudowie.

Dane z tabeli 32 pokazują, że dochody na jednego mieszkańca były w 2023 r. wyraźnie wyższe niż w roku 2020. Dla rzetelnej oceny zmian, jakie w ostatnich latach zaszły w sytuacji finansowej gmin uwzględnić należy dwa, bardzo ważne czynniki:

- wysoką inflację, w wyniku której ceny towarów i usług konsumpcyjnych były w 2023 r. o 39,3% wyższe niż w roku 2020;
- przekazanie w połowie 2022 r. Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych zadania wypłat świadczeń należnych w ramach programu „Rodzina 500+” – o wadze tej zmiany dla finansów gmin świadczy fakt, iż w 2021 r. wydatki na wypłatę i obsługę świadczeń z programu „Rodzina 500+” stanowiły 14,2% wszystkich wydatków gmin, a w tym w gminach wiejskich – 16,6%, a w gminach miejsko-wiejskich – 16,2% wszystkich wydatków.

Efekty uwzględnienia tych czynników przedstawiono w tabeli 33. Dochody na jednego mieszkańca przedstawiono w postaci nominalnych i „realnych” (po eliminacji skutków inflacji) kwot dochodów(w złotych) oraz indeksów realnych zmian dochodów pomiędzy rokiem 2020 i 2023. Z obliczeń wyłączono przybliżone kwoty dochodów⁷⁵ związanych z programem „Rodzina 500+”.

Tabela 33. Dochody gmin w latach 2020-2023 po wyłączeniu wydatków na program Rodzina 500+

Wyszczególnienie	2015	2020	2021	2022	2023
zł, bez uwzględnienia inflacji					
Gminy ogółem	4.115	5.478	6.167	7.013	7.548
Miasta na prawach powiatu	5.583	6.997	7.911	8.472	9.265
Gminy miejskie	3.259	4.599	5.129	5.760	6.342
Gminy wiejskie	3.514	4.865	5.501	6.693	7.074
Gminy miejsko-wiejskie	3.342	4.655	5.208	6.179	6.529
po uwzględnieniu inflacji					
Gminy ogółem	4.484	5.478	5.867	5.833	5.636
Miasta na prawach powiatu	6.084	6.997	7.527	7.047	6.917
Gminy miejskie	3.551	4.599	4.880	4.790	4.735
Gminy wiejskie	3.829	4.865	5.235	5.567	5.282
Gminy miejsko-wiejskie	3.642	4.655	4.955	5.139	4.874
po uwzględnieniu inflacji, 2020 = 100					
Gminy ogółem	81,9	100,0	107,1	106,5	102,9
Miasta na prawach powiatu	86,9	100,0	107,6	100,7	98,9
Gminy miejskie	77,2	100,0	106,1	104,2	103,0
Gminy wiejskie	78,7	100,0	107,6	114,4	108,6
Gminy miejsko-wiejskie	78,2	100,0	106,4	110,4	104,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS

⁷⁵ Wydatki związane z programem „Rodzina 500+” finansowane były do maja 2022 r. dotacjami na zadania zlecone gminom. Za precyzyjną ocenę dochodów gmin związanych z tym zadaniem można więc było przyjąć kwotę wykazanych w sprawozdaniach budżetowych wydatków na finansowanie tego programu przez gminy.

Biorąc pod uwagę konieczność sfinansowania własnymi środkami znaczącej części podwyżek wynagrodzeń nauczycieli uznać należy, że nawet wzrost realnej wartości dochodów gmin wiejskich o 8,6% nie oznacza poprawy sytuacji finansowej tych gmin.

O bardzo niskiej dynamice dochodów gmin w latach 2020-2023 (wzrost dochodów gmin o 2,9% w skali trzech lat oznacza średnioroczny wzrost dochodów o mniej niż 1% zdecydował niewielki – w warunkach wysokiej inflacji wzrost dochodów własnych, których głównymi składnikami są dochody podatkowe gmin. Jak widać z danych zamieszczonych w tabeli 34, pomiędzy rokiem 2020 i 2023 wszystkie grupy gmin wyróżnione w tej tabeli odnotowały spadek realnej wartości tych dochodów, którego źródłem były przede wszystkim „covidowe” ulgi i zwolnienia w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz bardzo niekorzystne dla gmin (i niezgodne z obowiązującym prawem) zmiany trybu przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego należnych im dochodów z udziałów w PIT. Z danych dotyczących dochodów z podatku od nieruchomości wynika ponadto, że znaczna część gmin nie wykorzystwała – z dość oczywistych powodów – pełnych możliwości podwyższania stawek podatku od nieruchomości, będącego drugim co do wielkości (po udziałach w PIT) składnikiem dochodów własnych gmin. W 2023 r. dochody gmin z podatku od nieruchomości były – w ujęciu realnym – o ok. 4% mniejsze niż w roku 2020.

Wyraźny wzrost dochodów odnotowały w latach 2020-2023 województwa samorządowe. O wysokiej dynamice dochodów własnych województw zdecydowały przede wszystkim dochody z udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych, które w 2023 r. były aż o 93% większe niż w roku 2020.

Tabela 34. Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w latach 2020-2023

Treść	2020	2021	2022	2023		
	zł				2020 = 100	
					nominalne	realne ¹
JST OGÓŁEM	3.833,56	4.175,35	4.631,73	4.755,05	121,58	90,78
Gminy ogółem	3.187,53	3.479,21	3.854,32	3.875,56	121,58	90,78
Gminy w aglomeracjach	4.050,70	4.535,18	4.825,60	4.953,47	122,29	91,30
Gminy poza aglomeracjami	2.445,31	2.568,41	3.013,04	2.939,03	120,19	89,73
Gminy miejskie	2.872,83	3.138,08	3.400,15	3.502,48	121,92	91,02
Gminy w aglomeracjach	3.040,61	3.331,85	3.428,65	3.758,63	123,61	92,29
Gminy poza aglomeracjami	2.840,90	3.100,87	3.394,62	3.452,47	121,53	90,73
Miasta na prawach powiatu	4.460,20	5.043,91	5.356,74	5.502,57	123,37	92,11
Gminy miejsko-wiejskie	2.566,15	2.748,56	3.092,93	3.111,66	121,26	90,53
Gminy w aglomeracjach	3.141,73	3.395,21	3.636,30	3.742,08	119,11	88,93
Gminy poza aglomeracjami	2.451,14	2.618,89	2.981,78	2.978,48	121,51	90,72
Gminy wiejskie	2.394,23	2.459,38	2.997,49	2.837,01	118,49	88,47
Gminy w aglomeracjach	2.976,80	3.224,06	3.537,52	3.551,87	119,32	89,08
Gminy poza aglomeracjami	2.205,07	2.205,53	2.815,68	2.595,67	117,71	87,89
Powiaty	546,54	538,89	605,63	592,66	108,44	80,96
Województwa	279,46	334,27	370,35	480,83	172,05	128,46
w tym: subwencje ogólne	52	84	97	113	156	52
dotacje	206	185	170	169	216	206

¹ Przeliczone z wielkości nominalnej z wykorzystaniem wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2020-2023, wynoszącego 39,34%.

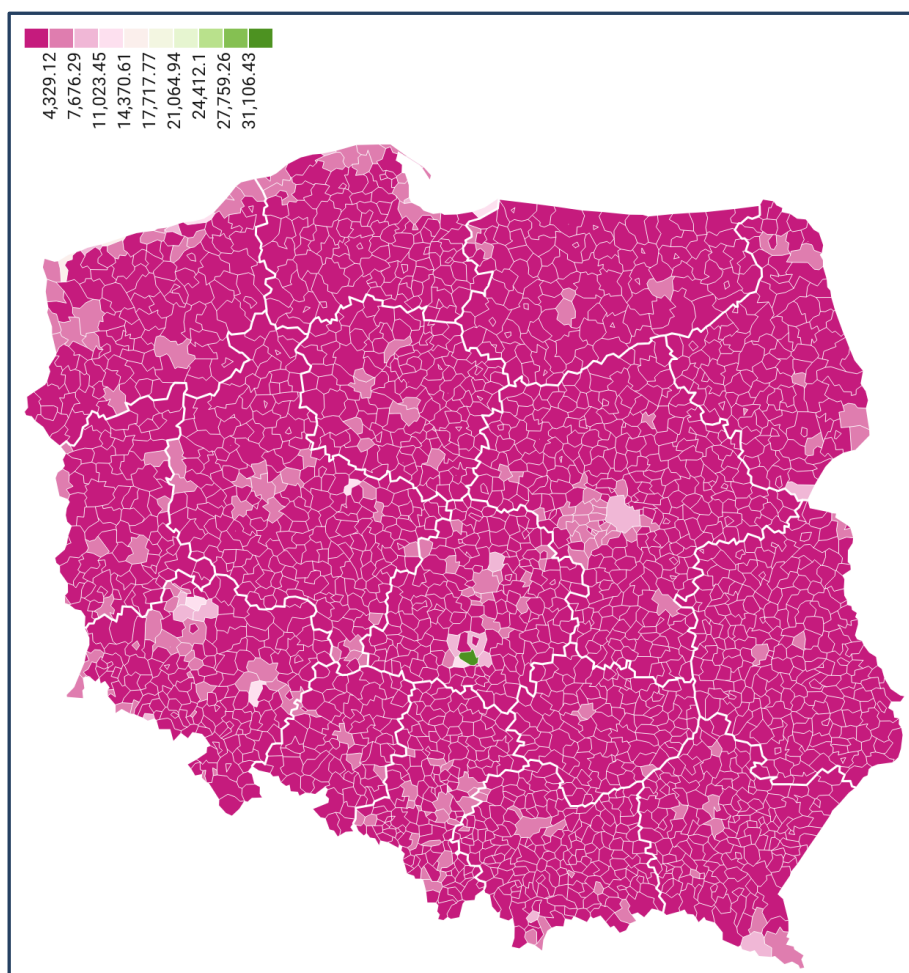
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS

Wysoka – w relacji do dochodów gmin – dynamika dochodów własnych województw ma swoje źródło przede wszystkim w tym, że dochody z udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych, które w latach 2020-2023 rosły znacznie szybciej niż inne dochody podatkowe, mają w budżetach województw znacznie wyższy udział niż w budżetach gmin i powiatów. W odniesieniu do dochodów województw szczegółowej analizy wymaga jeszcze fakt bardzo nietypowej zmienności w latach 2020-2023 kwot subwencji ogólnej dla województw.

Zamieszczona poniżej mapa (rysunek 7) pokazuje zróżnicowanie dochodów własnych gmin. Można z niej odczytać dwie istotne cechy rozkładu dochodów własnych:

- wyższe dochody własne w dużych miastach i ich otoczeniu,
- wyższe dochody własne na obszarach z intensywnym ruchem turystycznym (gminy nadmorskie, turystyczne gminy w górach),
- wyższe dochody gmin wzdłuż głównych autostrad,
- wyrównany i niski poziom dochodów własnych w innych gminach.

Rysunek 7. Dochody własne gmin na 1 mieszkańca w 2023 r.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

O mniejszych dochodach gmin rolniczych na finansowanie zadań własnych decydują dwie istotne pozycje – wpływy z udziałów w PIT 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, a w przypadku udziałów w PIT różnica ta jest bardzo duża – w 2023 r. w gminach na obszarach wiejskich były one (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) aż o 23% mniejsze niż w gminach miejskich. Podobną dysproporcję rozkładu dochodów pomiędzy gminy w obszarach zurbanizowanych i gminy rolnicze wykazują też wpływy z podatku od nieruchomości. Dysproporcje te tylko częściowo niweluje obowiązujący system dochodów wyrównawczych.

Takie rozłożenie dochodów podatkowych powoduje, że położone poza aglomeracjami małe gminy wiejskie, odczuwające poważne braki w infrastrukturze, sieci usług, a co za tym idzie – brak miejsc pracy (skądinąd niezbędnie potrzebnych dla poprawy warunków życia ich mieszkańców) są praktycznie pozbawione możliwości podejmowania działań pozwalających na poszerzenie ich bazy dochodowej.

Wyjściem z pętli: braki w infrastrukturze – gorsze warunki życia i małe dochody – brak chętnych do mieszkania na wsi – niemożność wygospodarowania środków na uzupełnienie luk w infrastrukturze i usługach, powinien być system wsparcia obszarów wiejskich oparty na prostej logice wspierania rozwoju infrastruktury i tworzenia miejsc pracy, by w ten sposób zapewnić gminom wiejskim możliwość dalszego, samodzielnego rozwoju. Obecnie funkcjonujący system wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, a także powiązany z nim system wsparcia rolnictwa są niestety dalekie od tej logiki.

Tabela 35. Dochody gmin z udziałów w PIT i CIT w latach 2010-2023

Wyszczególnienie	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	zł na 1 mieszkańca									
Gminy ogółem	655	912	982	1.074	1.220	1.348	1.334	1.524	1.648	1.368
Miasta na prawach powiatu	1.151	1.505	1.614	1.755	1.990	2.185	2.129	2.435	2.474	2.240
Gminy miejskie	577	814	872	946	1.064	1.158	1.151	1.316	1.338	1.167
Gminy wiejskie	318	512	563	627	724	821	834	955	1.252	827
Gminy miejsko-wiejskie	417	627	677	747	849	943	943	1.072	1.178	942
Aglomeracje	1.005	1.336	1.435	1.563	1.771	1.949	1.888	2.161	2.200	1.959
Miasta na prawach powiatu	1.151	1.505	1.614	1.755	1.990	2.185	2.129	2.435	2.474	2.240
Gminy miejskie	658	940	1.007	1.095	1.225	1.350	1.305	1.516	1.506	1.299
Gminy wiejskie	571	849	924	1.032	1.178	1.327	1.270	1.473	1.555	1.279
Gminy miejsko-wiejskie	637	912	992	1.081	1.231	1.369	1.315	1.505	1.531	1.301
Poza strefami podmiejskimi	371	563	609	670	763	846	858	974	1.170	855
Gminy miejskie	561	791	848	919	1.035	1.123	1.122	1.277	1.305	1.142
Gminy wiejskie	249	414	457	509	589	667	693	783	1.150	674
Gminy miejsko-wiejskie	379	576	621	685	777	862	868	986	1.106	866

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS

Zróznicowanie dochodów gmin z podatków lokalnych⁷⁶ jest podobne do tego, jak rozkładają się dochody z udziałów w PIT, chociaż są również pewne odmienności tego rozkładu, widoczne szczególnie wtedy, gdy analizujemy oddzielnie dochody gmin w aglomeracjach i poza nimi. Zwraca na przykład uwagę fakt wysokich dochodów gmin miejsko-wiejskich w aglomeracjach, wynikający z dużych i dość szybko rosnących wpływów z podatku od nieruchomości, będącego efektem wspomnianych już „mikromigracji” z dużych miast do gmin sąsiadujących. Z przytoczonych wcześniej przykładów rozszerzania granic dużych miast widać, że taka „mikromigracja” może nawet nie wymagać zmiany miejsca zamieszkania.

⁷⁶ Terminem tym obejmujemy wszystkie podatki – poza PIT i CIT – należne gminom, niezależnie od tego, czy są one regulowane ustawą o podatkach i opłatach lokalnych, czy też innymi ustawami.

Poza aglomeracjami zauważyć warto znaczącą różnicę między dochodami gmin miejskich i miejsko-wiejskich, wynikającą z opodatkowania znacznej części zasobów mieszkaniowych na wsi nie podatkiem od nieruchomości, lecz znacznie niższym podatkiem rolnym.

Tabela 36. Dochody gmin z podatków lokalnych w latach 2010-2022

Wyszczególnienie	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	zł na 1 mieszkańca									
Gminy ogółem	504	652	681	719	746	772	804	905	959	1.058
Miasta na prawach powiatu	609	748	786	836	870	892	906	1.053	1.097	1.206
Gminy miejskie	502	621	650	674	702	730	765	853	909	988
Gminy wiejskie	407	568	591	621	644	673	711	785	837	937
Gminy miejsko-wiejskie	474	642	664	702	725	752	797	878	948	1.042
Strefy podmiejskie	596	740	779	823	858	883	895	1.031	1.077	1.185
Miasta na prawach powiatu	609	748	786	836	870	892	906	1.053	1.097	1.206
Gminy miejskie	498	621	649	670	741	724	725	817	861	948
Gminy wiejskie	571	721	777	801	829	871	878	986	1.042	1.147
Gminy miejsko-wiejskie	595	778	808	845	881	929	941	1.055	1.107	1.225
Poza strefami podmiejskimi	429	580	600	632	652	679	725	797	858	947
Gminy miejskie	502	620	650	675	695	731	772	860	918	995
Gminy wiejskie	363	523	536	568	589	613	657	718	768	866
Gminy miejsko-wiejskie	454	618	638	676	695	718	768	843	915	1.003

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS

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

Tabela 37. Wydatki JST w latach 2010-2023, ceny bieżące

Wyszczególnienie	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	mln zł									
Gminy ogółem	138.695	155.769	170.117	190.488	214.147	232.270	247.219	260.992	290.069	306.385
Miasta na prawach powiatu	58.954	69.824	71.942	78.504	87.015	96.885	103.502	108.203	114.568	125.396
Gminy miejskie	17.984	19.252	21.888	24.699	27.911	30.018	31.994	33.572	36.327	37.427
Gminy wiejskie	35.302	37.575	42.816	48.941	55.690	58.729	62.004	65.836	77.644	80.172
Gminy miejsko-wiejskie	26.455	29.117	33.471	38.345	43.531	46.638	49.719	53.381	61.529	63.389
Powiaty	23.826	23.444	23.301	25.360	28.657	29.631	32.314	34.173	40.003	46.836
Województwa	15.245	17.203	12.617	14.317	16.582	18.376	19.708	20.802	23.781	31.734
	Wydatki na 1 mieszkańca, gminy ogółem = 100									
Gminy ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Miasta na prawach powiatu	129,6	136,4	128,8	125,6	124,0	127,3	127,1	126,2	120,5	125,0
Gminy miejskie	80,3	79,3	82,9	83,8	84,5	84,1	85,3	85,2	83,4	81,7
Gminy wiejskie	89,9	84,7	88,3	90,3	91,5	89,2	88,3	88,8	94,5	93,1
Gminy miejsko-wiejskie	83,9	81,1	85,0	86,5	86,9	85,4	85,6	86,4	88,9	85,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS

Wysoka inflacja latach 2021-2023 sprawia, że dane z tabeli 37 mogą być nieco mylące. Przy rosnących – w ujęciu nominalnym i realnym – dochodach i wydatkach JST, faktyczne możliwości finansowania zadań samorządowych przez gminy zostały radykalnie ograniczone, a realna wartość wydatków gmin w 2023 r. jest podobna jak w ostatnich latach przed pandemią. Z danych zamieszczonych w tabeli 37 widać też, że ostatnie lata były dla finansów powiatów i województw znacznie korzystniejsze niż dla gmin.

Zauważyć też można, że opisane już wcześniej zmiany w finansach publicznych stosunkowo najslabiej uwidoczniły się w gminach wiejskich. Wynika to z faktu, największe straty poniosły jednostki samorządowe z tytułu niekorzystnych dla nich zmian związanych z udziałami w podatku dochodowym od osób fizycznych, a więc z dochodami, które w gminach wiejskich odgrywają mniejszą rolę niż w miastach na prawach powiatu i innych gminach miejskich.

Okazuje się, że w kryzysowych warunkach, jakie panowały w Polsce w ostatnich latach wysoki udział dochodów własnych (a więc stopień samodzielności finansowej JST) może być słabością, a nie siłą. Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, gdy cały system finansów samorządowych nie jest oparty na racjonalnych przesłankach, a system dochodów wyrównawczych nie działa efektywnie.

Tabela 38. Wydatki JST w latach 2010-2023, ceny stałe 2010 r.

Wyszczególnienie	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
mln zł										
Gminy ogółem	138.695	144.030	158.246	173.722	192.222	203.802	209.786	210.727	204.724	194.110
Miasta na prawach powiatu	58.954	64.562	66.921	71.594	78.106	85.011	87.830	87.364	80.859	79.445
Gminy miejskie	17.984	17.801	20.361	22.525	25.054	26.339	27.150	27.107	25.639	23.712
Gminy wiejskie	35.302	34.743	39.828	44.633	49.988	51.531	52.616	53.156	54.799	50.793
Gminy miejsko-wiejskie	26.455	26.923	31.135	34.970	39.074	40.922	42.190	43.100	43.426	40.160
Powiaty	23.826	21.677	21.675	23.128	25.723	25.999	27.421	27.591	28.233	29.673
Województwa	15.245	15.906	11.737	13.057	14.885	16.124	16.724	16.796	16.784	20.105
zł na 1 mieszkańca										
Gminy ogółem	3.601	3.745	4.118	4.521	5.004	5.309	5.495	5.547	5.412	5.149
Miasta na prawach powiatu	4.666	5.108	5.305	5.679	6.203	6.759	6.986	7.001	6.519	6.438
Gminy miejskie	2.892	2.970	3.415	3.790	4.227	4.463	4.689	4.728	4.512	4.207
Gminy wiejskie	3.237	3.171	3.637	4.082	4.580	4.737	4.850	4.928	5.115	4.796
Gminy miejsko-wiejskie	3.021	3.037	3.499	3.912	4.350	4.532	4.705	4.794	4.810	4.399
Powiaty	921	840	840	896	996	1.007	1.071	1.082	1.110	1.170
Województwa	396	414	305	340	387	420	438	442	444	533

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 transport, pochłaniające prawie połowę dochodów tych jednostek. Wydatki na oświatę stanowią w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich prawie $\frac{1}{3}$ wszystkich wydatków, przy czym w małych gminach wiejskich odsetek ten jest często znacznie wyższy, a finansowanie oświaty stanowi dla większości gmin poważny problem. Największą zmienność wykazują udziały w wydatkach gmin na pomoc społeczną i świadczenia w dziale klasyfikacji budżetowej „Rodzina”. Zmiany udziałów tych wydatków w budżetach gmin związane są przede wszystkim z nałożeniem na gminy – w 2017 r. – zadania polegającego na wypłatach świadczeń z kosztownego programu „Rodzina 500+”, a następnie przekazanie tego zadania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych. Zmiany te, nie miały jednak istotnego znaczenia dla sytuacji finansowej gmin, gdyż w całości finansowane był – i to rzetelnie – dotacjami na zadania zlecone.

Wydatki gmin na administrację od roku 2019 zwiększyły się – w przeliczeniu na jednego mieszkańca – o ok. 57% przy wzroście cen pomiędzy rokiem 2019 i 2023 o 37,3%.

Tabela 39. Wydatki gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w latach 2010-2023

Wyszczególnienie	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	zł na jednego mieszkańca									
Wydatki ogółem	61.756	66.692	76.287	87.286	99.221	105.367	111.723	119.217	139.173	143.562
w tym:										
Oświata i wychowanie ¹	21.664	25.599	26.140	27.899	30.243	32.043	33.137	36.329	40.360	47.454
Pomoc społeczna ²	10.193	10.843	22.600	4.694	4.851	5.067	5.175	5.575	21.078	8.443
Rodzina				22.237	22.439	26.732	31.712	31.392	18.909	10.814
Administracja publiczna	5.749	7.098	7.222	7.975	8.645	8.981	9.206	10.116	12.587	14.140
Gospodarka komunalna	1.476	1.608	1.424	1.733	2.015	2.032	1.968	2.689	2.903	3.699
Transport	6.515	5.213	5.250	7.085	9.482	7.863	8.143	8.772	12.450	18.248
Rolnictwo	3.508	2.743	1.845	2.266	3.380	3.493	3.213	3.396	5.031	7.629
Kultura	1.928	1.370	1.371	1.591	2.067	1.965	1.794	2.066	2.621	3.620
Gospodarka mieszkaniowa	5.053	6.512	5.398	6.088	8.787	9.578	10.201	11.589	12.554	15.212
	Wydatki gmin wiejskich i miejsko-wiejskich ogółem = 100									
Wydatki ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
w tym:										
Oświata i wychowanie ¹	35,1	38,4	34,3	32,0	30,5	30,4	29,7	30,5	29,0	33,1
Pomoc społeczna ²	16,5	16,3	29,6	5,4	4,9	4,8	4,6	4,7	15,1	5,9
Rodzina	0,0	0,0	0,0	25,5	22,6	25,4	28,4	26,3	13,6	7,5
Administracja publiczna	9,3	10,6	9,5	9,1	8,7	8,5	8,2	8,5	9,0	9,8
Gospodarka komunalna	2,4	2,4	1,9	2,0	2,0	1,9	1,8	2,3	2,1	2,6
Transport	10,5	7,8	6,9	8,1	9,6	7,5	7,3	7,4	8,9	12,7
Rolnictwo	5,7	4,1	2,4	2,6	3,4	3,3	2,9	2,8	3,6	5,3
Kultura	3,1	2,1	1,8	1,8	2,1	1,9	1,6	1,7	1,9	2,5
Gospodarka mieszkaniowa	8,2	9,8	7,1	7,0	8,9	9,1	9,1	9,7	9,0	10,6

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

Po przejęciu przez ZUS wypłat świadczeń z programu „Rodzina 500+” drugą co do wielkości pozycją działowego planu wydatków gmin wiejskich i miejsko-wiejskich stały się wydatki na transport, obejmujące zarówno inwestycje drogowe, jak i utrzymanie dróg. Warto w tym miejscu przypomnieć mało chyba znany fakt, iż drogi gminne stanowią prawie 60% całej sieci dróg publicznych i tylko 60% dróg gminnych posiada utwardzoną nawierzchnię – pokazuje to dobrze skalę potrzeb związanych z utrzymaniem, modernizacją i rozbudową sieci dróg gminnych.

Finansowanie oświaty jest źródłem stałych, dla większości gmin bardzo poważnych trudności. Głównym źródłem finansowania powinna być subwencja oświatowa – odrębnie kalkulowana część subwencji ogólnej. Miała ona być przyznawana w wysokości odpowiadającej realnym, uśrednionym kosztom utrzymania szkół. Obecnie tzw. *standard finansowy A*, mający w algorytmie obliczania należnej subwencji oświatowej przedstawiać przeciętne wydatki na jednego ucznia, jest drastycznie zaniżony, a w kolejnych lat łączne kwoty subwencji oświatowej ustalane są na poziomie powodującym zmniejszanie się relacji subwencji oświatowej do wydatków na oświatę. Zaniżenie to jest zresztą zgodne z prawem, gdyż przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nakazują jedynie, by subwencja ogólna na kolejny rok była planowana w wysokości nie niższej niż w roku poprzednim, bez odniesienia do planowanej inflacji. Standard finansowy A jest w praktyce ustalany po ustaleniu planowanej kwoty subwencji oświatowej – jako wynik dzielenia zaplanowanej kwoty subwencji oświatowej i liczby tzw. uczniów przeliczeniowych.

Pomiędzy rokiem 2010 i 2023 wydatki gmin wiejskich i miejsko-wiejskich na oświatę zwiększyły się o 233%, a dochody z subwencji oświatowej wzrosły o 182%. W efekcie wydatki na oświatę finansowane z dochodów innych niż subwencja oświatowa wzrosły aż o 346%.

Tabela 40. Relacja subwencji oświatowej do wydatków na oświatę w latach 2010-2023

Wyszczególnienie	2010	2012	2014	2016	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	%									
JST ogółem	69,36	70,51	68,42	68,09	61,09	61,80	62,60	59,77	56,85	55,98
Gminy ogółem	52,29	54,11	52,79	53,78	50,46	50,25	48,93	47,19	44,83	44,76
Miasta na prawach powiatu	65,57	67,29	65,63	64,00	58,85	59,23	60,87	58,98	56,73	56,77
Gminy miejskie	59,30	60,55	58,37	59,50	54,07	54,81	54,04	51,41	48,16	46,85
Gminy wiejskie	66,77	67,08	64,51	64,99	58,18	58,32	57,01	54,27	51,36	48,74
Gminy miejsko-wiejskie	108,55	111,19	110,16	111,47	95,25	98,58	103,00	96,61	92,43	91,96
Powiaty	84,69	80,59	82,40	97,51	65,49	66,00	67,04	57,86	56,00	51,30
Województwa	69,36	70,51	68,42	68,09	61,09	61,80	62,60	59,77	56,85	55,98

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS

Skutki „finansowej dyskryminacji” samorządów wiejskich powinien korygować właściwie skonstruowany system finansów samorządowych. W świetle aktualnej sytuacji finansów samorządowych, nie tylko gmin wiejskich, pełną aktualność zachowały propozycje reformy finansów samorządowych przedstawione przez nas w 2023 roku⁷⁷. Co więcej, uważamy, że szybkie wdrożenie niezbędnych zmian w systemie finansów samorządowych wzmacniające potencjał gmin rolniczych i stabilizujących finanse samorządowe jest jednym z podstawowych warunków reformy rolnictwa i przyspieszenia rozwoju obszarów wiejskich.

⁷⁷ W. Misiąg, M. Braja, J. Misiąg, K. Palimąka, J. Rodzinka, T. Skica, *Zintegrowany system wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2023, s. 209-227.

4. Rolnictwo w Polsce po 2004 roku

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

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

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

4.1. Najważniejsze ustalenia

- Według danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii użytki rolne zajmują obecnie 59,8% powierzchni kraju, o ok. 1,3% mniejszą niż w 2010 r. Dane GUGiK różnią się o ok. 4 mln ha od danych o powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach rolnych.
- Pomiędzy powszechnymi spisami rolnymi (PSR) z 2010 i 2020 r. liczba gospodarstw rolnych zmniejszyła się o prawie 200 tysięcy, a przeciętna powierzchnia gospodarstwa wzrosła do 11,63 ha.
- Prawie 70% rolników gospodaruje na powierzchni mniejszej niż 5 ha.
- Produkcja globalna rolnictwa stanowi ok. 2,9% produkcji globalnej całej gospodarki narodowej. Jeszcze mniejszy jest udział rolnictwa w imporcie (2,3%), eksporcie (1,8%).
- Przeciętne w latach 2010-2020 tempo wzrostu produkcji globalnej rolnictwa wynosiło 1,1%, w tym produkcji roślinnej – 1,1%, a produkcji zwierzęcej – 2,2%.
- Udział rolnictwa w wartości dodanej (wytworzonym) wynosi ok. 2,9% co oznacza, że rentowność rolnictwa, mierzona wskaźnikiem relacji wartości dodanej do produkcji globalnej, jest zbliżona do rentowności całej gospodarki.

- Udział branży produkcji artykułów żywnościowych, napojów i wyrobów tytoniowych w gospodarce narodowej jest kilkakrotnie wyższy od udziału rolnictwa, lecz rentowność tej produkcji jest niższa.
- Rentowność rolnictwa jest wyższa od rentowności przemysłu artykułów spożywczych, będącego głównym odbiorcą produktów rolnictwa.
- Po bardzo znacznym wzroście cen produktów rolnych w latach 2021-2022, w 2023 r. nastąpił spadek cen tych produktów. Mimo to wskaźnik nożyc cen, obrazujący relację cen towarów sprzedawanych przez rolników do cen nabywanych przez nich towarów i usług był dla rolnictwa korzystny – zarówno w ujęciu średnio-, jak i długookresowym.
- Według badań Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej związanych z uczestnictwem w sieci i badaniach FADN, 47% najmniejszych gospodarstw wytwarza 4% produkcji rolnictwa, a ich przeciętny dochód (mierzony wieloletnią średnią produkcji końcowej) nie przekracza 6 tys. euro, czyli ok. 27 tys. zł rocznie (2250 zł miesięcznie), co odpowiada ok. 63% przeciętnego, minimalnego wynagrodzenia w 2023 r.⁷⁸

4.2. Struktura agrarna

W okresie od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej struktura agrarna polskiego rolnictwa była dość stabilna. Wynika to stąd, iż poważniejsze zmiany, spowodowane przede wszystkim likwidacją państwowych gospodarstw rolnych (dysponujących przed rokiem 1989 ok. 15% użytków rolnych), rozdysponowaniem większości gruntów popegeerowskich oraz zniesieniem limitu wielkości indywidualnego gospodarstwa rolnego (w zależności od regionu 50 lub 100 ha), miały miejsce wcześniej, jeszcze w latach dziewięćdziesiątych XX wieku.

Według publikowanych przez GUS danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii użytki rolne zajmują obecnie w Polsce ok. 186,7 tys. km², czyli ok. 59,8% całej powierzchni kraju. Od dłuższego czasu powierzchnia użytków rolnych zmniejsza się – tylko w latach 2010-2022 ubyło w Polsce ok. 236,5 tys. hektarów użytków rolnych, zwiększyła się natomiast – o podobną wielkość – powierzchnia lasów. Dane dotyczące wykorzystania gruntów w gospodarstwach rolnych za lata 2021-2022 nie są na ten moment dostępne.

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 rolnego⁷⁹ 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 wyjątkami⁸⁰ – uwzględniane w rachunku powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach rolnych.

⁷⁸ 3490 zł w I półroczu, 3600 zł – od 1 lipca 2023 r.

⁷⁹ Na marginesie warto dodać, że w polskim prawie funkcjonuje równolegle kilka różniących się do siebie definicji gospodarstwa rolnego.

⁸⁰ 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.)

Tabela 41. Wykorzystanie gruntów w Polsce w latach 2010-2022

Wyszczególnienie	2010	2015	2018	2020	2021	2022
km ²						
Powierzchnia ogółem	312.679,7	312.679,7	312.696,1	312.705,3	312.706,3	312.720,3
Użytki rolne	189.309,8	186.828,2	187.776,5	187.415,0	187.191,6	186.694,5
w tym: w gospodarstwach rolnych	148.596,5	145.452,7	146.690,3	149.528,9	x	x
Lasy	92.757,8	93.825,8	94.257,3	94.391,2	94.428,7	95.433,1
w tym: w gospodarstwach rolnych	11.443,7	9.343,8	9.359,6	9.639,1	x	x
Grunty zabudowane i zurbanizowane	15.502,3	16.520,9	17.152,5	17.552,6	17.771,4	18.048,8
Pozostałe grunty	15.109,7	15.504,8	13.521,6	13.346,4	13.314,5	12.293,5
Ogółem = 100						
Powierzchnia ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Użytki rolne	60,5	59,8	60,0	59,9	59,9	59,8
w tym: w gospodarstwach rolnych	47,5	46,5	46,9	47,8	x	x
Lasy	29,7	30,0	30,1	30,2	30,2	30,5
w tym: w gospodarstwach rolnych	3,7	3,0	3,0	3,1	x	x
Grunty zabudowane i zurbanizowane	5,0	5,3	5,5	5,6	5,7	5,8
Pozostałe grunty	4,8	5,0	4,3	4,3	4,3	3,9

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

Dane dotyczące wykorzystania gruntów w gospodarstwach rolnych za lata 2021-2022 nie są na ten moment dostępne – GUS nadal podaje tylko dane z powszechnego Spisu Rolnego 2020.

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 rolnego⁸¹ 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 wyjątkami⁸² – 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.

Według danych z Powszechnego Spisu Rolnego 2020 w Polsce funkcjonowało w 2020 roku 1317,4 tys. gospodarstw, z których przeważającą część (ok. 99,4% wszystkich gospodarstw) stanowiły gospodarstwa prywatne. Przeciętna powierzchnia gospodarstwa indywidualnego wynosiła w 2020 roku 11,63 hektara, z 10,42 hektara przypadło na użytki rolne.

⁸¹ W polskim prawie funkcjonuje równolegle kilka różniących się do siebie definicji gospodarstwa rolnego.

⁸² 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.)

Tabela 42. Gospodarstwa rolne w Polsce w latach 2010-2020

Wyszczególnienie	2010	2013	2016	2018	2019	2020
	tys.					
Gospodarstwa rolne	1.509,1	1.429,0	1.410,7	1.428,8	1.409,4	1.317,4
	km ²					
Ogółem	169.858,1	164.874,8	162.362,0	164.154,6	163.455,6	166.690,3
Użytki rolne	148.596,5	146.091,6	145.552,7	146.690,2	146.895,1	149.528,9
Lasy	1.144,4	1.033,1	9.343,8	9.359,6	8.987,3	9.639,1
Pozostałe grunty	20.117,2	17.750,1	7.465,5	8.104,8	7.573,2	7.522,3

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

Największa część użytków rolnych wykorzystywana była pod zasiew (73,3%) i jako łąki trwałe (18,6%). Pozostałe formy wykorzystania użytków rolnych zajmowały 2,8% ogólnej powierzchni użytków rolnych. W strukturze upraw dominują zboża (68,1% gruntów ornych). Przeważają gospodarstwa małe, o niskiej wydajności. Gospodarstwa o powierzchni do 5 hektarów stanowią 52,04% ogólnej liczby gospodarstw, a łączna powierzchnia ich użytków rolnych jest mniejsza niż w dwudziestokrotnie mniej licznych gospodarstwach o powierzchni powyżej 50 hektarów.

Tabela 43. Gospodarstwa rolne w Polsce w 2020 r. według powierzchni i form własności

Treść	Powierzchnia gospodarstw (ha)								
	Ogółem	do 1	1-2	2-5	5-10	10-15	15-20	20-50	50+
	Gospodarstwa rolne – tys.								
Ogółem	1.317,40	25,27	220,27	440,07	289,97	130,60	64,98	106,63	40,66
Indywidualne	1.309,92	25,04	219,93	438,95	287,98	129,95	64,68	105,71	37,70
Pozostałe	7,48	0,23	0,34	1,12	0,99	0,65	0,30	0,92	2,96
	Gospodarstwa rolne – %								
Ogółem	100,00	1,92	16,72	33,40	21,93	9,91	4,93	8,09	3,09
Indywidualne	99,43	1,90	16,69	33,32	21,86	9,86	4,91	8,02	2,86
Pozostałe	0,57	0,02	0,03	0,09	0,08	0,05	0,02	0,07	0,22
	Użytki rolne – tys. ha								
Ogółem	14 952,89	17,04	319,70	1 415,33	2 049,35	1 584,01	1 115,98	3 195,45	5 256,03
Indywidualne	13 652,11	16,98	319,21	1 411,52	2 042,27	1 576,52	1 110,74	3 165,80	4 009,06
Pozostałe	1 300,78	0,06	0,49	3,81	7,08	7,49	5,24	29,65	1 246,97
	Użytki rolne – %								
Ogółem	100,00	0,11	2,14	9,47	13,71	10,59	7,46	21,37	35,15
Indywidualne	91,30	0,11	2,13	9,44	13,66	10,54	7,43	21,17	26,81
Pozostałe	8,70	0,00	0,00	0,03	0,05	0,05	0,04	0,20	8,34
	Użytki rolne – ha na gospodarstwo								
Ogółem	11,35	0,67	1,45	3,22	7,09	12,13	17,17	29,97	129,27
Indywidualne	10,42	0,68	1,45	3,22	7,09	12,13	17,17	29,95	106,34
Pozostałe	173,90	0,26	1,44	3,40	7,15	11,52	17,47	32,23	421,27

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rocznika Statystycznego Rolnictwa*, GUS, Warszawa 2023.

Z tabeli widzimy, że prawie 64% użytków rolnych znajduje się w gospodarstwach o powierzchni przekraczającej 15 hektarów. Oznacza to, że właśnie w tych gospodarstwach kumulują się największe kwoty transferów środków publicznych, z których przeważająca część rozdzielana jest między gospodarstwa proporcjonalnie do powierzchni posiadanych gruntów. Oczywiście konsekwencją tego faktu jest bardzo duże rozproszenie pomocy publicznej przekazywanej do mniejszych gospodarstw.

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

Tabela 44. Średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach rolnych w latach 2010-2022 według województw

Województwa	2010	2012	2014	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	Hektary									
POLSKA	10,23	10,38	10,48	10,56	10,65	10,81	10,95	11,04	11,20	11,32
Dolnośląskie	15,72	16,05	16,22	16,3	16,46	16,72	17,10	17,29	17,79	18,00
Kujawsko-pomorskie	15,01	15,04	15,30	15,51	15,77	16,14	16,43	16,58	16,83	17,01
Lubelskie	7,40	7,45	7,54	7,65	7,73	7,86	7,93	7,98	8,07	8,16
Lubuskie	20,32	20,78	20,92	21,14	21,18	21,52	21,90	22,29	22,75	23,03
Łódzkie	7,42	7,52	7,61	7,67	7,72	7,84	7,92	7,98	8,06	8,10
Małopolskie	3,83	3,88	3,95	4,02	4,04	4,10	4,13	4,16	4,22	4,28
Mazowieckie	8,44	8,50	8,55	8,54	8,57	8,68	8,75	8,77	8,85	8,90
Opolskie	17,83	17,99	18,22	18,3	18,51	18,69	19,02	19,16	19,50	19,66
Podkarpackie	4,47	4,56	4,63	4,73	4,77	4,83	4,90	4,94	5,03	5,10
Podlaskie	12,11	12,20	12,24	12,19	12,27	12,44	12,51	12,55	12,66	12,73
Pomorskie	18,84	18,94	19,00	19,09	19,16	19,42	19,58	19,62	19,97	20,16
Śląskie	6,83	7,14	7,37	7,56	7,70	7,85	8,02	8,14	8,32	8,45
Świętokrzyskie	5,42	5,49	5,57	5,63	5,67	5,77	5,82	5,88	5,94	6,00
Warmińsko-mazurskie	22,95	22,88	22,92	22,7	22,79	23,05	23,25	23,25	23,55	23,63
Wielkopolskie	13,43	13,41	13,51	13,49	13,56	13,74	13,99	14,09	14,27	14,41
Zachodniopomorskie	30,30	30,67	30,29	30,20	30,35	30,78	31,44	31,75	32,58	32,80

Źródło: opracowanie własne na podstawie ogłoszeń Prezesa Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa dostępnych pod adresem: <https://www.gov.pl/web/arimr/srednia-powierzchnia-gospodarstwa2> (dostęp 21.03.2024).

4.3. Pracujący w sektorze rolniczym

Według najnowszych danych opublikowanych przez GUS, w końcu 2023 r. w rolnictwie pracowało 1.241,6 tysięcy osób. Jest to liczba prawie dwukrotnie niższa niż liczba pracujących w rolnictwie w roku 2020. Tak istotna zmiana w ocenie liczby pracujących w rolnictwie wynika z dokonanej przez GUS zmiany definicji pracujących w rolnictwie. Zgodnie z informacją w Roczniku Statystycznym Pracy 2023, *do pracujących nie są zaliczani: wolontariusze oraz stażyści nieotrzymujący wynagrodzenia, osoby pracujące w rolnictwie indywidualnym zajmujące się wytwarzaniem produktów rolnych wyłącznie lub głównie na własne potrzeby*⁸³.

Dokonana zmiana metodologii szacowania liczby pracujących w rolnictwie, a w szczególności skala efektów tej zmiany powoduje, że dane z lat 2021-2023 są całkowicie nieporównywalne z danymi za poprzednie lata, według których liczba pracujących w rolnictwie utrzymywała się, przy malejącej liczbie gospodarstw rolnych i użytków rolnych w gospodarstwach, na dość stabilnym poziomie 2,2-2,4 miliona osób. Mimo to celowe wydaje się łączne przedstawienie danych z okresu stosowania „starej” i aktualnej metodologii. Porównanie takie daje bowiem obraz rozmiarów

⁸³ Rocznik Statystyczny Pracy 2023, GUS, Warszawa 2023, s. 102

zatrudnienia w gospodarstwach rolnych, które albo nie uczestniczą w produkcji na rynek, albo uczestniczą w niej w niewielkim zakresie. Potwierdzają się tym samym inne informacje wskazujące na istnienie w polskim rolnictwie bardzo dużej grupy gospodarstw rolnych wyłączonych z obrotu towarowego produktami rolnictwa. Przypomnieć tu należy, że fakt takiego wyłączenia nie wpływa – w większości przypadków – na uprawnienia do wsparcia finansowego przeznaczonego dla gospodarstw rolnych.

Tabela 45. Pracujący w rolnictwie w latach 2004-2020

Treść	2005	2010	2015	2020	2021	2022	2023 ¹
	tys. osób						
	Pracujący w gospodarce narodowej						
Polska ogółem	12.332,4	13.778,3	14.504,3	15.682,2	14.658,1	15.169,0	15.129,4
	Pracujący w rolnictwie						
	Poprzednia metodologia ²			Nowa metodologia ³			
	tys. osób						
Polska ogółem	2.217,4	2.380,9	2.389,4	2.375,8	1.140,2	1.276,5	1.241,6
w tym:							
Lubelskie	131,3	308,1	308,2	307,9	137,3	149,7	145,0
Łódzkie	148,6	179,2	179,4	178,7	90,7	93,2	90,4
Małopolskie	190,6	272,9	272,8	272,6	106,1	148,7	144,9
Mazowieckie	329,6	300,8	303,2	302,0	167,9	173,2	168,6
Podkarpackie	118,0	259,5	259,7	259,5	85,1	92,3	89,4
Wielkopolskie	186,9	212,9	214,3	211,0	122,6	131,9	128,9
	Pracujący w gospodarce narodowej = 100						
Polska ogółem	18,0	17,3	16,5	15,1	7,8	8,4	8,2
w tym:							
Lubelskie	18,1	38,8	37,7	36,0	19,9	19,5	19,0
Łódzkie	16,8	19,0	18,7	17,5	9,7	9,3	9,1
Małopolskie	18,9	22,3	20,6	18,5	7,9	10,4	10,1
Mazowieckie	16,7	13,5	12,6	11,2	6,4	7,1	6,9
Podkarpackie	18,6	33,2	32,1	29,9	12,1	12,1	11,8
Wielkopolskie	15,8	16,0	14,8	13,4	8,0	8,6	8,4

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

Zmniejszenie liczby pracujących w rolnictwie o ponad 1,1 miliona osób nie spowodowało analogicznego zmniejszenia liczby pracujących w całej gospodarce narodowej, gdyż w 2023 r. liczba pracujących w gospodarce narodowej była o ok. 550 tys. osób mniejsza niż w roku 2020. Wynika stąd, że część osób klasyfikowanych uprzednio w statystykach rynku pracy jako osoby pracujące w rolnictwie znalazła zatrudnienie lub (co bardziej prawdopodobne) została przekwalifikowana do pracujących w innych działach gospodarki.

Zmiana metodologii ustalania liczby pracujących w rolnictwie dokonana została bez przeliczenia danych z ostatnich lat przed rokiem 2021 na wielkości odpowiadające nowej metodologii. Z tego powodu niemożliwe jest stwierdzenie, w jaki sposób na zmianę liczby pracujących w rolnictwie wpłynęła pandemia COVID-19. Wydaje się jednak, że wpływ pandemii nie był tu znaczący.

Porównanie danych o liczbie pracujących w rolnictwie z danymi dotyczącymi liczby gospodarstw rolnych wykazuje, że największą grupę pracujących w rolnictwie tworzą właściciele gospodarstw i pomagający im w gospodarstwie członkowie rodzin. Pracownicy najemni – zarówno w gospodarstwach prywatnych, jak i gospodarstwach działających w formie przedsiębiorstw (spółek) stanowią mniej niż 5% ogólnej liczby pracujących. Należy jednak przypomnieć, że ofi-

cialne statystyki pokazują liczbę pracujących na koniec roku, co oznacza, że nie są w ich ujmowani pracownicy sezonowi, z których większość nie jest zresztą w żaden sposób rejestrowana.

Z sześciu województw o największej liczbie pracujących w rolnictwie (pracuje w nich 48,68% wszystkich pracujących w rolnictwie w Polsce) tylko województwo lubelskie i wielkopolskie są typowymi województwami rolniczym. Duże zatrudnienie w województwach małopolskim i podkarpackim jest efektem dużego rozdrobnienia gospodarstw w tych województwach i trudnych warunków gospodarowania, w województwie mazowieckim zasadniczą rolę odgrywa duża powierzchnia województwa i gruntów rolnych.

4.4. Produkcja

Pomiędzy rokiem 2000 i 2023 globalna produkcja rolnicza, mierzona w stałych cenach 2000 r., wzrosła o 30,8%, co daje przeciętny, roczny wzrost o ok. 1,34%. Produkcja zwierzęca rosła znacznie szybciej (1,84% rocznie) niż produkcja roślinna (0,65% rocznie), na której dynamikę mocno oddziaływała zmniejszająca się stale powierzchnia użytków rolnych.

Tabela 46. Produkcja globalna i wartość dodana brutto w rolnictwie w latach 2000-2022

Wyszczególnienie	2000	2005	2010	2015	2020	2021	2022	2023
	Ceny stałe, rok 2000 = 100							
Globalna produkcja rolnicza	100,0	105,9	113,8	120,9	133,1	127,1	134,3	130,8
Produkcja roślinna	100,0	98,1	102,4	104,2	109,3	108,4	119,2	114,9
Produkcja zwierzęca	100,0	113,7	124,5	136,0	156,3	143,3	144,6	142,4
Produkcja końcowa w rolnictwie	100,0	115,1	126,2	138,0	153,5	146,6	155,0	151,0
Wartość dodana brutto w gospodarce narodowej	100,0	116,3	146,6	170,4	199,2	212,3	224,8	227,5
w tym: rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	100,0	121,2	131,1	121,9	126,6	112,0	113,2	112,2

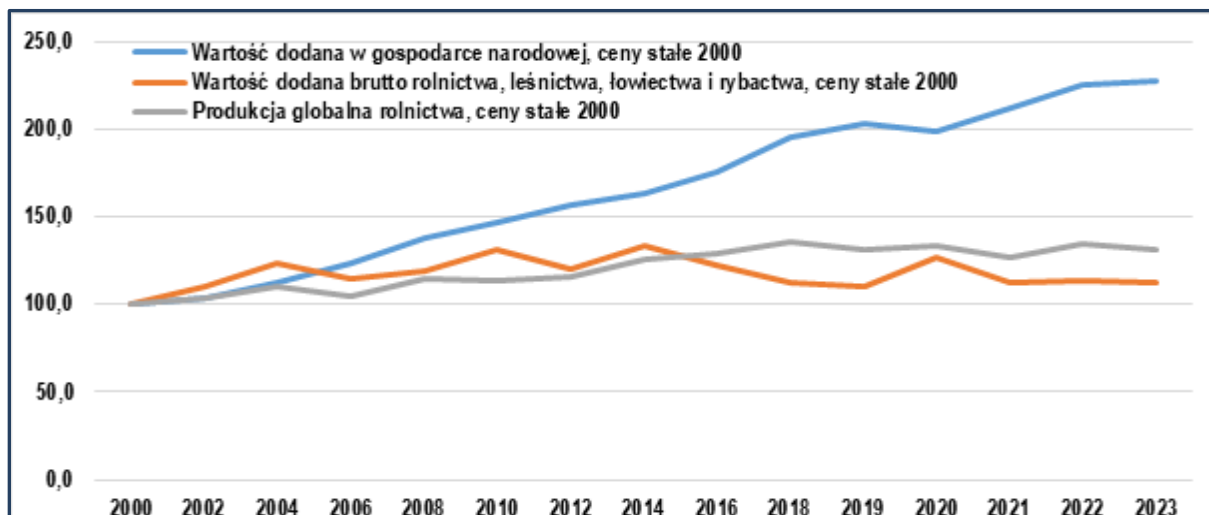
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jak widzimy, wartość dodana w sekcji A (rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo), której przeważającą część⁸⁴ stanowi rolnictwo, osiągnęła w roku 2023 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. Chociaż rolnictwo zostało stosunkowo słabo dotknięte ograniczeniami związanymi z pandemią COVID-19, produkcja rolnicza nadal jest nie osiągnęła poziomu sprzed pandemii.

Sygnalizuje to wyraźne pogorszenie się ekonomicznych warunków gospodarowania w rolnictwie – nie ma bowiem powodów, by uważać, że niższa dynamika produkcji końcowej miała swą przyczynę w szybko rosnących kosztach pośrednich. Na zamieszczonym poniżej wykresie widzimy też, że zasadnicze pogorszenie ekonomicznych parametrów rolnictwa wzmocniło się w ostatnich latach. W efekcie tych zmian udział sekcji A w wartości dodanej całej gospodarki zmniejszył się z 3,5% w 2000 r. do 3,2% w roku 2023.

⁸⁴ Według naszych szacunków produkcja globalna rolnictwa stanowi ok. 89% całej produkcji globalnej sekcji A, na leśnictwo przypada ok. 10%, a na rybactwo – ok. 0,7%.

Wykres 4. Produkcja globalna i wartość dodana w rolnictwie w latach 2000-2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

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, mają dwie zasadnicze przyczyny:

- wysoką dynamikę wzrostu innych działów gospodarki, ,
- znaną z teorii ekonomii zależność udziału żywności w spożyciu od dochodów konsumentów,
- zmniejszanie się powierzchni najważniejszych upraw, redukujące efekty wzrostu plonów.

Wpływ na rentowność rolnictwa mogą mieć również wynikające z prawa unijnego i krajowego wymogi dotyczące dopuszczalnych sposobów produkcji rolnej lub wiążące prawo do unijnej pomocy od konieczności dostosowania się do wprowadzanych – z oczywistych względów – wymogów rolnictwa neutralnego dla środowiska. Nie znajduje natomiast potwierdzenia w danych statystycznych powtarzana często teza o niekorzystnym wpływie struktury cen na rentowność rolnictwa.

Tabela 47. Plony i zbiory podstawowych upraw w latach 2000-2022

Wyszczególnienie	2000	2005	2010	2015	2020	2021	2022
dt z 1 hektara							
Plony							
Zboża ogółem	25,3	32,3	35,6	37,3	47,8	46,5	49,5
w tym: pszenica	32,3	39,5	43,9	45,7	53,3	50,7	53,4
żyto	18,8	24,1	26,8	27,8	35,1	33,1	36,0
Rzepak i rzepik	21,9	26,3	23,6	28,5	31,9	32,1	33,8
Ziemniaki	194,0	176,0	211,0	210,0	348,0	300,0	308,0
Buraki cukrowe	394,0	416,0	483,0	520,0	608,0	610,0	638,0
tys. ton							
Zbiory							
Zboża ogółem	22.341	26.928	27.228	28.003	35.695	34.641	35.651
w tym: pszenica	8.503	8.771	9.408	10.958	12.752	12.119	13.445
żyto	4.003	3.404	2.852	2.013	2.986	2.520	2.381
Rzepak i rzepik	958	1.450	2.229	2.701	3.120	3.191	3.647
Ziemniaki	24.232	10.369	8.188	6.152	7.896	7.082	6.031
Buraki cukrowe	13.134	11.912	9.973	9.364	14.947	15.274	14.154

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

Rolnictwo jest nadal zdominowane przez gospodarstwa indywidualne. W 2020 r. produkcja końcowa gospodarstw indywidualnych stanowiła 90,3% produkcji całego rolnictwa, a produkcja końcowa – 89,7% całej rolniczej produkcji końcowej. Świadczy to o niższej efektywności gospodarstw indywidualnych, szczególnie widoczne gdy porównuje się wyniki produkcyjne przeliczone na 1 hektar powierzchni gospodarstw. Dla pełnej oceny efektywności gospodarstw indywidualnych w relacji do efektywności dużych przedsiębiorstw rolnych potrzebna jest jednak pogłębiona analiza, uwzględniająca w szczególności takie czynniki jak struktura produkcji w obu podstawowych typach gospodarstw, jakość produktów, czy wydajność pracy.

Od 2021 r. GUS zaprzestał publikacji danych finansowych gospodarstw rolnych z wyróżnieniem gospodarstw indywidualnych. Wiążących wniosków w tej kwestii nie mogą – z przyczyn opisanych w kolejnym podrozdziale – dostarczyć wyniki badań FADN, które co prawda dają możliwość oddzielnej analizy gospodarstw indywidualnych i przedsiębiorstw rolnych, lecz nie zapewniają porównywalności danych pochodzących z różnych lat, a przede wszystkim z założenia nie są reprezentatywne dla całego rolnictwa.

Tabela 48. Produkcja globalna, zużycie pośrednie i produkcja końcowa rolnictwa w latach 2010-2022

Wyszczególnienie		2010	2015	2020	2021	2022
		Ogółem ¹				
Produkcja globalna	A	84.484,2	98.638,3	126.571,9	135.732,4	200.111,6
w tym gospodarstwa indywidualne	A	74.573,3	86.586,0	114.261,1	.	.
	B	88,3	87,8	90,3	.	.
Zużycie pośrednie	A	53.306,9	64.365,6	70.850,2	83.948,5	120.089,4
w tym gospodarstwa indywidualne	A	46.674,3	57.116,7	66.194,4	.	.
	B	87,6	88,7	93,4	.	.
Produkcja końcowa	A	66.518,9	81.227,1	104.419,6	111.943,4	163.340,5
w tym gospodarstwa indywidualne	A	57.922,4	70.460,5	93.618,8	.	.
	B	87,1	86,7	89,7	.	.
		zł na 1 hektar				
Produkcja globalna		5.686	6.782	8.621	9.016	13.383
w tym gospodarstwa indywidualne		5.644	6.539	8.530	.	.
Zużycie pośrednie		3.588	4.425	4.826	5.614	8.031
w tym gospodarstwa indywidualne		3.533	4.313	4.942	.	.
Produkcja końcowa		4.476	5.541	7.112	7.487	10.924
w tym gospodarstwa indywidualne		4.384	5.321	5.833	.	.

¹ A – mln zł, B – rolnictwo ogółem = 100

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN, dostępnych na stronach internetowych www.fadn.pl oraz danych GUS

4.5. Międzygałęziowe powiązania rolnictwa i produkcji żywności

Przedstawiona poniżej analiza powiązań rolnictwa oraz produkcji artykułów spożywczych, napojów i wyrobów tytoniowych z resztą gospodarki ma charakter wstępny. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż dopiero w czerwcu opublikowana zostanie tablica przepływów międzygałęziowych za rok 2020 sporządzona według zasad analogicznych jak tablice z lat 2010 i 2015. Wykorzystana obecnie tablica I-O za rok 2020 różni się od analogicznych tablic z poprzednich lat przede wszystkim sposobem ujęcia relacji pomiędzy sektorem handlu, a pozostałymi segmentami

gospodarki narodowej⁸⁵. Pełne tabele przepływów I-O zamieszczono w aneksie, natomiast tabele 49 i 50 zawierają dane obrazujące udział rolnictwa i łowiectwa oraz produkcji artykułów spożywczych, napojów i wyrobów tytoniowych w zbiorczych wartościach podstawowych kategorii ekonomicznych w gospodarce narodowej.

Tabela 49. Rolnictwo i przemysł spożywczy w gospodarce narodowej w latach 2005-2020

Wyszczególnienie	2005	2010	2015	2020		
	mln zł				2005 = 100	2015 = 100
Produkcja globalna						
Ogółem	1.953.882	2.866.599	3.585.344	4.921.545	251,9	137,3
Rolnictwo i leśnictwo	80.655	99.860	102.879	141.473	175,4	137,5
Artykuły spożywcze, napoje i wyroby tytoniowe	133.389	175.208	224.364	418.016	313,4	186,3
Import						
Ogółem	358.825	597.508	822.736	1.108.213	308,8	134,7
Rolnictwo i leśnictwo	7.207	12.664	18.881	25.086	348,1	132,9
Artykuły spożywcze, napoje i wyroby tytoniowe	15.637	30.454	47.049	70.586	451,4	150,0
Eksport						
Ogółem	347.070	577.839	871.217	1.237.424	356,5	142,0
Rolnictwo i leśnictwo	4.468	7.478	15.488	20.570	460,4	132,8
Artykuły spożywcze, napoje i wyroby tytoniowe	19.999	37.908	70.989	127.721	638,6	179,9
Podaż na rynku krajowym						
Ogółem	1.965.637	2.886.268	3.536.862	4.792.334	243,8	135,5
Rolnictwo i leśnictwo	83.395	105.047	106.272	145.989	175,1	137,4
Artykuły spożywcze, napoje i wyroby tytoniowe	129.026	167.754	200.424	200.295	155,2	144,8
Wartość dodana (produkt krajowy brutto)						
Ogółem	866.330	1.247.651	1.596.367	2.059.055	237,7	129,0
Rolnictwo i leśnictwo	36.331	42.678	34.976	51.958	143,0	148,6
Artykuły spożywcze, napoje i wyroby tytoniowe	26.068	41.820	54.574	59.124	226,8	108,3
Spożycie						
Ogółem	729.947	1.034.303	1.254.792	1.770.572	242,6	141,1
Rolnictwo i leśnictwo	33.461	42.451	37.350	57.831	172,8	154,8
Artykuły spożywcze, napoje i wyroby tytoniowe	75.677	97.599	115.015	262.379	346,7	228,1
Akumulacja brutto						
Ogółem	180.324	282.776	352.328	438.531	243,2	124,5
Rolnictwo i leśnictwo	-1.235	741	66	1.754	-142,0	2.666,2
Artykuły spożywcze, napoje i wyroby tytoniowe	3.470	1.014	-6.558	115	3,3	-1,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

⁸⁵ Dla poprawnej interpretacji zamieszczonych poniżej danych konieczne jest wskazanie kilku istotnych dla obrazu rolnictwa kwestii metodologicznych.

1. Dane publikowane przez GUS nie dają możliwości oddzielenia informacji o rolnictwie od danych dotyczących łowiectwa. Udział łowiectwa w całym agregacie „Rolnictwo i łowiectwo” jest jednak na tyle mały, że bez ryzyka błędu dane o tym agregacie można uznać za reprezentatywne dla rolnictwa.
2. Zgodnie z Polską Klasyfikacją Wyrobów i Usług będącą podstawą wyodrębnienia gałęzi występujących w tablicach I-O:
 - produkcja zwierzęca zaliczana do gałęzi „Rolnictwo i leśnictwo” obejmuje, obok produkcji mleka, jaj, miodu i tego typu produktów, tylko produkcję żywcą; wszystkie kolejne fazy produkcji mięsa i jego przetworów – od uboju poczynając – są zaliczane do gałęzi „Artykuły spożywcze, napoje i wyroby tytoniowe”;
 - produkcja pasz jest również ujmowana w gałęzi „Artykuły spożywcze, napoje i wyroby tytoniowe”.
3. Przypisanie podmiotu do odpowiedniej gałęzi gospodarki narodowej następuje zgodnie z dominującym rodzajem produkcji. W konsekwencji część produkcji zaliczanej do pewnej gałęzi może być wytwarzana przez podmioty z innych gałęzi. W przypadku rolnictwa nie ma to istotnego znaczenia, gdyż tylko ok. 2,5% produkcji globalnej rolnictwa i łowiectwa powstaje jako produkcja uboczna w innych gałęziach.
4. Wielkość produkcji jest przedstawiana w tzw. cenach bazowych, czyli w cenach otrzymywanych przez producenta. Produkcja liczona w cenach bazowych ujmuje w szczególności saldo podatków płaconych przez producentów i otrzymywanych przez nich dotacji.

Zwracają również uwagę salda obrotów z zagranicą. W całym badanym okresie obserwujemy nadwyżkę importu nad eksportem produktów rolnictwa i umiarkowaną dynamikę wzrostu obrotów, bardzo dynamicznie rośnie natomiast eksport artykułów spożywczych. Ostatecznym efektem zmian wielkości eksportu i importu produktów rolnictwa i artykułów spożywczych jest zmniejszanie się udziału podaży pochodzącej z produkcji krajowej w łącznej podaży na rynku krajowym – udział rolnictwa w podaży na rynku krajowym zmniejszył się z 91,4% w 2005 r. do 82,8% w roku 2020, a udział artykułów spożywczych, napojów i wyrobów tytoniowych – z 87,8% w 2005 r. do 80,4% w 2020 r.

Agregat „Akumulacja brutto” stanowiący w rachunkach narodowych część popytu końcowego obejmuje dwa składniki: przyrost majątku trwałego (inwestycje) i przyrost zapasów, przy czym w skali całej gospodarki narodowej inwestycje stanowią zasadniczą część akumulacji. W analizowanych tablicach I-O udział inwestycji w akumulacji wynosił od 93,9% w 2005 r. do 98,2% w 2015 r. Inna jest jednak struktura akumulacji w rolnictwie i przemyśle spożywczym – tu dominującą rolę odgrywają zmiany zapasów, czego efektem jest duża zmienność tej wielkości.

Ujemna wartość udziału rolnictwa w akumulacji w 2005 r. ma swe źródło w tym, iż w 2005 r. poziom zapasów w rolnictwie zmniejszył się w relacji do roku 2004, co zostało odnotowane właśnie jako ujemna wartość akumulacji netto. Pamiętać też należy, że rolnictwo nie produkuje właściwie żadnych dóbr inwestycyjnych.

Tabela 50 wyraźnie pokazuje, że znaczenie rolnictwa jako gałęzi gospodarki narodowej wynika ze szczególnego charakteru jej produktów, zaspokajających bezpośrednio lub pośrednio najważniejsze potrzeby mieszkańców, a nie z czysto ilościowo ocenianego udziału rolnictwa w produkcji całej gospodarki. Fakt, iż dynamika wzrostu produkcji globalnej całej gospodarki za lata 2005-2020 wyraźnie przewyższa dynamikę produkcji rolniczej oznacza przy tym, że udział rolnictwa w produkcji globalnej gospodarki narodowej i w wielkości produktu krajowego brutto maleje.

Tabela 50. Udział rolnictwa i przemysłu spożywczego w podstawowych wskaźnikach przepływów międzygałęziowych w latach 2005-2020

Wyszczególnienie	2005	2010	2015	2020			
	%			2005 = 100	2010 = 100	2015 = 100	
Rolnictwo i łowiectwo							
Produkcja globalna	4,13	3,48	2,87	2,87	251,89	171,69	137,27
Import	2,01	2,12	2,29	2,26	348,08	198,09	132,86
Eksport	1,29	1,29	1,78	1,66	460,38	198,09	132,86
Podaż na rynku krajowym	4,24	3,64	3,00	3,05	175,06	138,97	137,37
Wartość dodana	4,19	3,42	2,19	2,52	143,01	121,74	148,55
Spożycie	4,58	4,10	2,98	3,27	172,83	136,23	154,84
Akumulacja netto	-0,69	0,26	0,02	0,40	-142,02	236,71	2.657,58
Artykuły spożywcze, napoje i wyroby tytoniowe							
Produkcja globalna	6,83	6,11	6,26	8,49	313,38	238,58	186,31
Import	4,36	5,10	5,72	6,37	451,43	231,78	150,03
Eksport	5,76	6,56	8,15	10,32	460,38	275,07	132,81
Podaż na rynku krajowym	6,56	5,81	5,67	4,18	155,24	119,40	99,94
Wartość dodana	3,01	3,35	3,42	2,87	226,81	141,38	108,34
Spożycie	10,37	9,44	9,17	14,82	346,71	268,83	228,13
Akumulacja netto	1,92	0,36	-1,86	0,03	3,31	11,34	-1,75

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Tabela 51 opisuje strukturę kosztów i strukturę wartości dodanej w rolnictwie. Dane w tablicach I-O są bardzo silnie zagregowane, wnioski jakie można wyciągnąć analizując te dane są więc z konieczności dość ogólne, lecz i tak interesujące. Powinny więc być traktowane przede wszystkim jako wskazanie obszarów wymagających pogłębionych badań.

Tabela 51. Koszty i wartość dodana rolnictwa i łowiectwa w latach 2005-2020

Wyszczególnienie	2005	2010	2015	2020	
	mln zł				2015 = 100
1. Produkcja globalna	80.655,4	99.860,4	102.879,0	141.473,5	137,5
2. Zużycie pośrednie (w rolnictwie)	42.094,0	54.438,8	62.243,5	87.736,6	141,0
– produkty rolnictwa i łowiectwa	16.257,2	18.973,4	15.791,9	26.041,2	164,9
– artykuły spożywcze	7.045,0	10.590,2	15.705,9	24.657,4	157,0
– chemikalia i wyroby chemiczne	3.798,7	5.394,2	8.627,0	12.166,4	141,0
– surowce energetyczne	1.823,7	3.220,8	2.422,0	6.298,4	260,0
– pozostałe produkty	3.250,8	2.684,0	3.841,8	6.578,7	171,2
– energia elektryczna	1.249,1	1.802,9	2.121,8	2.544,8	119,9
– pozostałe usługi	3.767,6	4.713,2	6.352,4	9.449,7	148,8
3. Podatki od produktów i dotacje	2.230,1	2.743,2	5.660,0	1.778,8	31,4
4. Razem zużycie pośrednie (2 + 3)	44.324,1	57.182,1	67.903,5	89.515,4	131,8
5. Wartość dodana (1 - 4)	36.331,2	42.678,3	34.975,5	47.753,0	136,5
Koszty związane z zatrudnieniem	5.681,6	5.309,1	7.500,4	8.440,8	112,5
Pozostałe podatki minus dotacje	-3.373,0	-3.954,0	-12.294,1	-21.698,9	176,5
Amortyzacja	8.657,1	9.930,5	10.674,9	12.610,1	118,1
6. Nadwyżka operacyjna netto	25.365,6	31.392,7	29.094,3	52.606,1	180,8
7. Nadwyżka operacyjna brutto	34.022,7	41.323,2	39.769,2	65.216,2	164,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Wysoka dynamika produkcji globalnej rolnictwa wynika przede wszystkim ze wzrostu cen produktów rolnictwa oraz intensywnego wsparcia tego segmentu gospodarki narodowej środkami publicznymi, gdyż wzrost produkcji rolnictwa był w badanym przez nas okresie niewielki, a w latach 2021-2023 odnotowano – mimo korzystnego dla rolnictwa roku 2022 – spadek realnej wartości produkcji rolnictwa. Produkcja globalna rolnictwa mierzona w cenach stałych:

- w latach 2006-2010 wzrosła o 7,6%, czyli o ok. 1,47% średnio na rok,
- w latach 2011-2015 wzrosła o 6,2%, czyli o ok. 1,21% średnio na rok
- w latach 2016-2020 wzrosła o 10,1%, czyli o ok. 1,94% średnio na rok
- w latach 2021-2023 zmniejszyła się o 1,7%, czyli o ok. 0,56% średnio na rok, mimo wzrostu produkcji rolnictwa w 2022 r. o 5,7%, co było najwyższym wskaźnikiem wzrostu od 2008 roku.

W strukturze kosztów rolnictwa dominują koszty materiałów i usług, przy czym ponad połowę kosztów towarów i usług i ok. 33% wszystkich kosztów stanowiły koszty zużycia produktów rolnictwa i produktów przemysłu spożywczego, obejmujące w szczególności:

- koszty zakupu pasz,
- zużycie produktów rolniczych na pasze,
- koszty zakupu zwierząt do hodowli (tuczu),

przy czym w ostatnich latach koszty te rosły znacznie szybciej niż produkcja globalna. Dalszej analizy wymaga kwestia w jakim stopniu było to wynikiem niekorzystnych relacji cen różnych produktów rolnictwa, a w jakim – obniżenia efektywności ich wykorzystania. Rozbieżność dynamiki produkcji globalnej i dynamiki zużycia produktów rolnictwa i przemysłu spożywczego jest przy tym bardzo wyraźna – pomiędzy rokiem 2015 i 2020 produkcja globalna rolnictwa

(w cenach bieżących) rosła średnio o 6,57% rocznie, zużycie produktów rolnictwa w procesie produkcji – o 10,52% rocznie, a zużycie produktów przemysłu spożywczego – o 9,44% rocznie.

Znaczący udział w kosztach rolnictwa miały też chemikalia i wyroby chemiczne oraz surowce energetyczne (paliwa), mniejsze obciążenie dla rolnictwa stanowią natomiast koszty energii elektrycznej. Do wyjaśnienia pozostaje kwestia kosztów usług handlu, nieuwjętych we wstępnym rachunku przepływów za rok 2020.

Rolnictwo jest jedynym dużym segmentem gospodarki narodowej, w którym saldo podatków i dotacji osiąga tak duże wartości ujemne. Dynamicznie rośnie przy tym relacja dodatniego dla rolnictwa salda dotacji i podatków i produkcji globalnej – w 2005 i 2010 roku relacja ta nie przekraczała 1,5%, to w 2015 r. saldo to było już równe 6,4% produkcji globalnej, a w 2020 r. – 14,1% produkcji globalnej. Należy przypomnieć, że zgodnie z unijnym rozporządzeniem wprowadzającym system ESA 2010, do dotacji ujmowanych w tablicach I-O nie wlicza się m.in.:

- transferów bieżących pomiędzy różnymi stronami sektora instytucji rządowych i samorządowych, występujących w charakterze producentów wyrobów i usług nierynkowych,
- dotacji na inwestycje,
- transferów dokonywanych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych na rzecz przedsiębiorstw niefinansowych i jednostek typu przedsiębiorstwo, w celu pokrycia strat nagromadzonych przez kilka lat budżetowych lub strat nadzwyczajnych spowodowanych czynnikami będącymi poza kontrolą przedsiębiorstwa,
- umarzania długów, które jednostki produkcyjne zaciągnęły od rządu.

Zwraca również uwagę niska dynamika kosztów związanych z zatrudnieniem, mająca niewątpliwie związek z malejącą liczbą i powierzchnią gospodarstw rolnych, ale wymagająca jeszcze pogłębionej analizy.

W tabeli 52 zamieszczono dane dotyczące kierunków wykorzystania produktów rolnictwa. Zwraca uwagę przede wszystkim proporcja podziału produkcji rolnictwa między zużycie produkcyjne i popyt końcowy – wbrew dość powszechnemu mniemaniu tylko 40% produkcji rolnictwa przeznaczona jest na zaspokojenie krajowego popytu konsumpcyjnego, a pozostałe 60% stanowi pośrednie zużycie w rolnictwie i przemyśle spożywczym.

Tabela 52. Wykorzystanie produktów rolnictwa i łowiectwa w latach 2005-2020

Wyszczególnienie	2005	2010	2015	2020	
	mln zł			2015 = 100	
1. Produkcja globalna	80.655,4	99.860,4	102.879,0	166.559,1	137,5
2. Import	7.207,0	12.664,0	18.881,0	25.086,0	132,9
3. Eksport	4.468,0	7.478,0	15.488,0	20.570,0	132,8
4.Podaż na potrzeby krajowe(1 +2 –3 = 5 + 6 + 7)	83.394,4	105.046,4	106.272,0	171.075,1	161,0
5. Zużycie pośrednie produktów rolnictwa i łowiectwa	51.169,4	61.854,6	68.855,6	111.255,4	161,6
w tym:					
– produkty rolnictwa i łowiectwa	16.257,2	18.973,4	15.791,9	26.041,2	164,9
– artykuły spożywcze	32.425,3	39.057,5	47.587,9	76.163,7	160,0
6. Spożycie	33.460,6	42.451,0	37.350,1	57.143,5	153,0
7. Akumulacja	-1.235,4	741,0	65,8	9,4	13,3
8. Kwota niezbilansowana				2.666,7	
	Podaż na potrzeby krajowe=100				
Zużycie pośrednie produktów rolnictwa i łowiectwa	61,4	58,9	64,8	65,0	
Spożycie	40,1	40,4	35,1	33,4	
Akumulacja	-1,5	0,7	0,1	0,0	
Kwota niezbilansowana				1,6	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Wyjaśnienia wymaga znikomy udział akumulacji w rozdysponowaniu produkcji rolnictwa. Na zużycie produktów rolnictwa na akumulację składają się dwie wielkości:

- zużycie produktów rolnictwa na cele inwestycyjne, mające całkowicie marginalne znaczenie⁸⁶,
- przyrost zapasów produktów rolnictwa, obejmujący zarówno zapasy w rolnictwie, jak i zapasy produktów rolnictwa w przemyśle spożywczym i – w mniejszym zakresie – w handlu.

Zużycie produktów rolnictwa nie ma więc powiązania z nakładami na inwestycje w rolnictwie, które w rozbudowanym schemacie rachunków narodowych pojawiłyby się jako element rozdysponowania nadwyżki brutto w rolnictwie.

Podsumowaniem wstępnej analizy przepływów międzygałęziowych związanych z rolnictwem jest tabela 53, w której przedstawiono wybrane wskaźniki efektywnościowe obliczone na podstawie danych z tablic I-O.

Tabela 53. Wybrane wskaźniki efektywnościowe rolnictwa w latach 2005-2020

Treść	2005	2010	2015	2020
Udział zużycia wewnętrznego ¹ w kosztach pośrednich	38,62	34,85	25,37	29,68
Relacja zużycia wewnętrznego do produkcji globalnej	20,16	19,00	15,35	18,41
Relacja zużycia pośredniego do produkcji globalnej	54,95	57,26	66,00	63,27
Saldo podatków i dotacji (mln zł)	-1.142,9	-1.210,8	-6.634,1	-19.920,1
Relacja salda podatków i dotacji do produkcji globalnej	-1,42	-1,21	-6,45	-14,1
Udział kosztów osobowych w wartości dodanej brutto	15,64	12,44	21,44	16,25
Relacja wartości dodanej brutto do produkcji globalnej	45,05	42,74	34,00	36,73
Relacja wartości dodanej do produkcji globalnej rolnictwa i łowiectwa jako procent relacji wartości dodanej brutto do produkcji globalnej gospodarki narodowej	101,59	98,19	76,35	87,77
Relacja wartości dodanej do produkcji globalnej rolnictwa i łowiectwa jako procent relacji wartości dodanej brutto do produkcji globalnej działu „Artykuły spożywcze, napoje i wyroby tytoniowe	230,49	179,05	139,77	215,81
Udział produkcji rolnictwa i łowiectwa w spożyciu	4,58	4,10	2,98	3,27
Udział produkcji rolnictwa i łowiectwa oraz artykułów spożywczych, napojów i wyrobów tytoniowych w spożyciu	14,95	13,54	12,14	18,09

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Z informacji zawartych w tabeli 53 na szczególną uwagę zasługują:

- wysoki udział zużycia produkcyjnego w produkcji globalnej, oznaczający zarazem niską efektywność produkcji mierzoną relacją wartości dodanej do produkcji globalnej,
- rosnąca – szczególnie po roku 2015 – nadwyżka dotacji (bez dotacji inwestycyjnych) nad podatkami,
- znacznie wyższe rentowność rolnictwa niż przemysłu spożywczego.

4.6. Rolnictwo w badaniach FADN

Potencjalnym źródłem dodatkowych, dokładniejszych danych o wydajności polskiego rolnictwa są dane z badań prowadzonych w ramach systemu FADN (*Farm Accountancy Data Network*) – europejskiego systemu zbierania danych księgowych z gospodarstw rolnych.

⁸⁶ W 2020 r. zużycie produktów rolnictwa na cele inwestycyjne stanowiło ok. 0,04% zużycia towarów i usług na inwestycje.

Badania te prowadzone są od 1965 roku. Sieć FADN była tworzona etapowo, wraz z kolejnymi rozszerzeniami UE. Potencjalnym źródłem dodatkowych, dokładniejszych danych o wydajności polskiego rolnictwa są dane z badań prowadzonych w ramach systemu FADN (*Farm Accountancy Data Network*) – europejskiego systemu zbierania danych księgowych z gospodarstw rolnych⁸⁷. Badania te prowadzone są od 1965 roku. Sieć FADN była tworzona etapowo, wraz z kolejnymi rozszerzeniami UE. Za realizację badań FADN w poszczególnych krajach odpowiadają agencje łącznikowe. W Polsce, uczestniczącej w sieci od 1 maja 2004 r., agencją łącznikową jest Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie (IERiGŻ), współpracujący na szczeblu wojewódzkim z Ośrodkami Doradztwa Rolniczego. Obecnie sieć obejmuje 27 krajów członkowskich UE i ponad 81 tysięcy gospodarstw. Klasyfikacja gospodarstw do badań przeprowadzana jest według dwóch kryteriów: wielkości ekonomicznej i typu (dominującego rodzaju produkcji) gospodarstwa.

Prawne podstawy funkcjonowania FADN w Polsce stanowią:

- ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o zbieraniu i wykorzystywaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych⁸⁸, dostosowująca polski system prawny do przepisów obowiązującego wówczas rozporządzenia Rady nr 79/65/EWG z dnia 15 czerwca 1965 r. ustanawiającego sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i prowadzonej działalności gospodarczej gospodarstw rolnych w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej⁸⁹,
- rozporządzenie Rady (WE) Nr 1217/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i działalności gospodarczej gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej⁹⁰, na mocy którego uchylono rozporządzenie Rady nr 79/65,
- rozporządzenie delegowane Komisji (UE) Nr 1198/2014 z dnia 1 sierpnia 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1217/2009 ustanawiające sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i działalności gospodarczej gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej⁹¹,
- rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) Nr 2015/220 z dnia 3 lutego 2015 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1217/2009 ustanawiającego sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i działalności gospodarczej gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej⁹².

Regulacje wynikające z powyższych aktów prawnych uzupełnione są szczegółowymi instrukcjami IERiGŻ określającymi sposób prowadzenia ewidencji w gospodarstwach rolnych oraz sposoby wyliczania współczynników stosowanych do oceny wyników badania FADN⁹³.

⁸⁷ System FADN ma zostać przekształcony w FSDN – Farm Sustainability Data Network. W praktyce ma to oznaczać rozszerzenie zakresu gromadzonych danych o informacje służące ocenie stopnia dostosowania gospodarstw rolnych do wymogów zrównoważonego wzrostu. Więcej na ten temat zob, w:

– *Conversion of the farm accountancy data network (FADN) to a farm Sustainability Data Network (FSDN)*; <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-farm-sustainability-data-network>,

– Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1217/2009 w odniesieniu do przekształcenia sieci danych rachunkowych gospodarstw rolnych w sieć danych dotyczących zrównoważonego charakteru gospodarstw rolnych, COM/2022/0296 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0296&qid=1712550964313>

⁸⁸ Dz. U. Nr 3 poz. 20 z 2001 r., z późn. zm. Ustawa weszła w życie z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.)

⁸⁹ Dz. Urz. WE Nr 109 z 23.6.1965), polskie wydanie specjalne: Rozdział 03 Tom 001 str. 47 - 53.

⁹⁰ Dz. Urz. UE L 328 z 15.12.2009, s.27-38.

⁹¹ Dz. Urz. UE L 321 z 7.11.2014, s. 2-6.

⁹² Dz. Urz. UE L 46 z 19.2.2015, s. 1-106.

⁹³ Zob. np. *Współczynniki Standardowej Produkcji „2017” dla celów Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych*, IERiGŻ, Warszawa 2022; https://fadm.pl/wp-content/uploads/2022/08/Wspolczynniki_SO_2017.pdf

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

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

- rolnik dobrowolnie uczestniczy w systemie FADN⁹⁴,
- dane z gospodarstw rolnych dostarczane do Komisji są traktowane jako ściśle tajne,
- danych nie można wykorzystywać dla celów podatkowych.

Zauważyć należy problem wynikający z konieczności zapewnienia reprezentatywności próby przy jednoczesnym obowiązywaniu zasady dobrowolnego uczestnictwa w FADN. Dla oceny, czy kolizja tych dwóch zasad ma istotny wpływ na wyniki gromadzone w ramach badań FADN istotna byłaby informacja o tym, jaki odsetek rolników wylosowanych do udziału w badaniu⁹⁵ odmówił uczestnictwa. Dane takie nie są jednak – niestety – publikowane.

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

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

- bardzo małe, dla których $2.000 \text{ euro} \leq SO < 8.000 \text{ euro}$,
- małe, dla których $8.000 \text{ euro} \leq SO \leq 25.000 \text{ euro}$,
- średnie, dla których $25.000 \text{ euro} \leq SO < 50.000 \text{ euro}$,
- średnio duże, dla których $50.000 \text{ euro} \leq SO < 100.000 \text{ euro}$,
- duże, dla których $100.000 \text{ euro} \leq SO \leq 500.000 \text{ euro}$,
- bardzo duże, dla których $SO > 500.000 \text{ euro}$.

W polskich badaniach FADN nie uwzględnia się gospodarstw, dla których wyliczona wartość SO jest mniejsza od 4.000 euro, co przy kursie złotego do euro przyjętym dla prezentacji wyników FADN za rok 2021 (4,56 zł za euro) oznacza wyłączenie z badań FADN wszystkich gospodarstw, dla których SO jest mniejsze niż 18.240 zł rocznie, czyli 1520 zł miesięcznie. Z publikowanych przez IERiGŻ danych określających miejsce pola FADN w populacji wszystkich polskich gospodarstw rolnych wynika, że gospodarstwa, w których wartość SO przypadająca na jeden miesiąc jest mniejsza od 1520 zł, czyli od ok. 30% ustawowego, minimalnego wynagrodzenia stanowią ok. 51,5% łącznej liczby gospodarstw rolnych działających (a raczej zarejestrowanych) w Polsce.

⁹⁴ Por. art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r.

⁹⁵ Zgodnie z art. 8 pkt 2 i art. 9 ust. 1 ustawy z dnia IERiGŻ corocznie przedkłada Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego plan wyboru reprezentatywnych gospodarstw rolnych, na podstawie którego Prezes Głównego Urzędu Statystycznego sporządza w drodze losowania i przekazuje IERiGŻ wykaz reprezentatywnych gospodarstw rolnych, z których będą zbierane dane rachunkowe.

Standardowa produkcja ustalana jest na podstawie wyników powszechnego spisu rolnego i nie jest modyfikowana w kolejnych latach. Z tego względu obserwowane w próbie wielkości dochodów gospodarstw rolnych mogą w istotny sposób odbiegać od klasy wielkości SO przypisanej danemu gospodarstwu. Dla najnowszych opublikowanych danych FADN, a więc dla danych za rok 2021, wartości SO zostały oszacowane na podstawie danych z lat 2015-2019.

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

- uprawy polowe (1),
- uprawy ogrodnicze (2),
- winnice, niewzględniane w polskiej próbie FADN,
- uprawy trwałe (4),
- hodowlę krów mlecznych (5),
- hodowlę zwierząt trawożernych (6),
- hodowlę zwierząt ziarnożernych (7), przy czym w polskich badaniach w ramach tego typu wyróżniono gospodarstwa zajmujące się chowem trzody chlewnej (71) i chowem drobiu (72) – w zestawieniach tworzonych na potrzeby sieci FADN do porównań międzynarodowych tego podziału się nie ujawnia,
- gospodarstwa mieszane (8).

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 badane (a dokładniej – zakwalifikowane do badania) gospodarstwa tworzą statystycznie reprezentatywną próbę towarowych gospodarstw rolnych funkcjonujących na obszarze Unii Europejskiej.

Badania Polskiego FADN za rok 2018 objęły ok. 12.220 gospodarstw, charakteryzujących się SO przekraczającym 4.000 euro. Wybrano je z populacji (pola obserwacji), ustalonej na podstawie wyników Powszechnego Spisu Rolnego przeprowadzonego z 2010 r. Populacja ta liczyła 730 883 gospodarstw rolnych, co oznacza, że ok. 51,4% funkcjonujących w 2010 r. gospodarstw rolnych osiągało dochody nieprzekraczające 4000 euro rocznie, czyli ok. 1.330 zł miesięcznie.

Próba badana w ramach polskiego FADN jest reprezentatywna – ze względu na typ gospodarstwa, wielkość SO i ich lokalizację – dla populacji gospodarstw o SO większym od 4.000 euro. Jak widać z porównania liczebności pola obserwacji FADN w 2010 i 2021 roku – w ostatnich kilkunastu latach sytuacja nie uległa tu istotnym zmianom.

Zauważyć warto, że jeśli liczebność pola FADN stanowiła ok. 48,6% liczebności całej populacji polskich gospodarstw rolnych, a poza polem FADN pozostały praktycznie wszystkie małe gospodarstwa, to reprezentatywność próby badanych gospodarstw dla pola FADN oznacza jednocześnie jej niereprezentatywność dla pełnej populacji gospodarstw rolnych w Polsce. Z tego względu celowe byłoby prowadzenie w Polsce, równoległe z badaniami FADN, reprezentatywnego badania najmniejszych gospodarstw. Badanie takie byłoby istotne nie z powodu znaczenia, jakie dla produkcji rolnictwa odgrywają najmniejsze gospodarstwa, lecz dla oceny niewykorzystanego potencjału rolnictwa. Badanie takie mogłoby dostarczyć ważnych informacji dla zaprojektowania systemu wsparcia rolnictwa nastawionego przede wszystkim na przygotowanie właścicieli małych gospodarstw do pracy poza rolnictwem.

Tabela 54. Gospodarstwa objęte w 2018 r. próbą FADN w latach 2018 i 2021 według typów gospodarstw i klasy standardowych dochodów (SO)

Typy gospodarstw	Klasy dochodów (tys. euro)						
	4-8	8-25	25-50	50-100	100-500	Ponad 500	Razem
	2018						
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
	2021						
Uprawy polowe	340	1.850	1.140	820	460	40	4.650
Uprawy ogrodnicze		40	60	60	70	10	240
Uprawy trwałe	20	190	130	40			380
Krowy mleczne		240	630	880	380	10	2.140
Zwierzęta trawożerne	30	410	210	100	30		780
Trzoda chlewna i drób		30	60	90	170	20	370
Gospodarstwa mieszane					20		20
Razem	100	920	680	510	270	20	2.500

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN

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

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 różni się już od tej z 2010 r. Niezależnie od tego poważne wątpliwości budzi też porównywalność wyników FADN pochodzących z kolejnych lat – do problemu tego powrócimy nieco dalej.

Różnice parametrów pola obserwacji FADN i pełnej populacji polskich gospodarstw rolnych przedstawiono w zamieszczonej poniżej tabeli 55, w której zestawiono opublikowane przez IERiGŻ⁹⁶ wstępne wartości za lata obrachunkowe 2019 i 2022 (co w praktyce oznacza dane za lata 2018 i 2021) dla pola FADN i wszystkich gospodarstw rolnych – podstawowych kategorii określających zasoby i wyniki polskich gospodarstw rolnych. Zwrócić należy uwagę na trudne do wyjaśnienia różnice w oszacowaniu takich wielkości jak:

- liczba osób pełnozatrudnionych – w 2021 r. o ok. 35% niższa niż w roku 2018,
- liczba zwierząt przeliczeniowych – w 2021 r. o ok. 12% mniejsza niż w roku 2018.

⁹⁶ Wykorzystano publikowane corocznie na stronie <https://fadn.pl> zestawienia zatytułowane „Wyniki Standardowe Polskiego FADN w skrócie”, zawierające – między innymi – porównanie próby badanych gospodarstw z całym polem FADN i z populacją wszystkich gospodarstw rolnych w Polsce.

Tabela 55. Wybrane dane o gospodarstwach objętych polem FADN w 2018 i 2021 r.

Treść	Jednostka miary	Gospodarstwa rolne			
		Ogółem	Pole FADN	Pozostałe	4 : 3 (%)
1	2	3	4	5	6
2018					
Liczba gospodarstw	szt.	1.506.620	730.879	775.741	48,5
Standardowa produkcja	mln zł	73.699	68.563	5.136	93,0
Liczba zwierząt przeliczeniowych	LU	10.377.506	10.055.995	321.511	96,9
Powierzchnia ziemi użytkowanej rolniczo	tys. ha	14.447	12.291	2.156	85,1
Liczba osób pełnozatrudnionych	AWU	2.811.622	1.868.527	943.095	66,5
Przeciętna powierzchnia gospodarstwa	ha	9,59	16,82	2,78	175,4
Przeciętna liczba zwierząt na gospodarstwo	LU	6,89	13,76	0,41	199,8
Przeciętna produkcja gospodarstwa	zł	48.916,78	93.808,96	6.620,77	191,8
Przeciętna produkcja na jeden hektar	zł/ha	5.101,34	5.578,31	2.382,19	109,3
Przeciętna produkcja na pełnozatrudnionego	zł/osobę	26.212,27	36.693,61	5.445,90	140,0
2021					
Liczba gospodarstw	szt.	1.410.732	749.606	661.126	53,14
Standardowa produkcja	mln zł	102.542	97.490	5.052	95,07
Liczba zwierząt przeliczeniowych	LU	9.019.365	8.881.372	137.993	98,47
Powierzchnia ziemi użytkowanej rolniczo	tys. ha	14.407	12.637	1.770	87,71
Liczba osób pełnozatrudnionych	AWU	1.647.982	1.205.911	442.071	73,18
Przeciętna powierzchnia gospodarstwa	ha	10,21	16,86	2,68	165,08
Przeciętna liczba zwierząt na gospodarstwo	LU	6,39	11,85	0,21	185,32
Przeciętna produkcja gospodarstwa	zł	72.687,09	130.054,99	7.641,51	178,92
Przeciętna produkcja na jeden hektar	zł/ha	7.117,51	7.714,65	2.854,24	108,39
Przeciętna produkcja na pełnozatrudnionego	zł/osobę	62.222,77	80.843,45	11.428,03	129,93

Źródło: wstępne wyniki za rok 2018 i 2022 opublikowane na stronie internetowej Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (<https://fadn.pl/wp-content/uploads/2021/02/WS-R2019-WS.pdf>) oraz obliczenia własne

Widzimy, że obejmująca w 2018 r. ponad połowę, a 2021 r. – prawie połowę wszystkich polskich gospodarstw, populacja gospodarstw nieobjętych polem FADN drastycznie różni się od gospodarstw z pola FADN. Różnice te widoczne są zarówno w wielkości gospodarstw (powierzchnia użytków rolnych, liczba zwierząt), jak i w parametrach efektywnościowych. Uderza zwłaszcza fakt, iż w 2021 r. na 46,9% wszystkich polskich gospodarstw rolnych przypada zaledwie 5% standardowej produkcji końcowej rolnictwa, a przeciętna wartość produkcji na jednego pełnozatrudnionego w gospodarstwach spoza pola FADN wynosi zaledwie ok. 952 zł miesięcznie, co w praktyce oznacza, że gospodarstwa o takich parametrach ekonomicznych nie mogą być podstawowym źródłem utrzymania ich właściciela i nie uczestniczą w znaczący sposób w wymianie towarowej.

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

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

- segment gospodarstw towarowych, dla których zasadniczym celem jest produkcja na sprzedaż i osiąganie zysków,
- segment gospodarstw nietowarowych, które praktycznie nie są obecne na rynkach rolnych, całość lub zasadniczą większość produkcji końcowej przeznaczają na spożycie własne i które dla swych właścicieli są tylko jednym, niekoniecznie najważniejszym źródłem utrzymania.

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

Drugi wniosek dotyczy możliwości wykorzystania danych z badań FADN jako źródła informacji o funkcjonowaniu polskiego rolnictwa i efektywności pomocy publicznej dla gospodarstw rolnych. W świetle opisanych powyżej faktów oczywiste jest, że wyniki badań FADN nie są reprezentatywne dla sektora rolnictwa w Polsce, nawet jeżeli uznać je można za reprezentatywne dla gospodarstw wykazujących produkcję towarową – chociaż i ta reprezentatywność jest wątpliwa.

Strukturę – według opisanych powyżej klas dochodów oraz typów gospodarstw rolnych – próby wykorzystywanej w badaniach FADN przedstawiono w tabeli 56. Widać z niej dominację małych i średnich gospodarstw, a także wyraźne rozbieżności między strukturą próby i rozkładem dochodów, świadczące o zróżnicowaniu poziomu dochodów.

Tabela 56. Struktura próby FADN w 2022 r.

Typ gospodarstwa	Klasy dochodów (tys. euro)						Razem
	4-8	8-25	25-50	50-100	100-500	Ponad 500	
Liczebność próby ogółem = 100							
Uprawy polowe	3,03	16,50	10,26	7,31	4,55	0,71	42,37
Uprawy ogrodnicze	0,00	0,36	0,54	0,54	0,62	0,09	2,14
Uprawy trwałe	0,18	1,69	1,16	0,36	0,00	0,00	3,39
Krowy mleczne	0,00	2,14	5,62	7,85	3,39	0,18	19,18
Zwierzęta trawożerne	0,27	3,66	1,87	0,89	0,27	0,00	6,96
Trzoda chlewna	0,00	0,27	0,54	0,80	1,52	0,18	3,30
Drób	0,00	0,00	0,00	0,00	0,18	0,00	0,18
Gospodarstwa mieszane	0,89	8,21	6,07	4,55	2,41	0,36	22,48
Razem	4,37	32,83	26,05	22,30	12,93	1,52	100,00
Udział w łącznych dochodach gospodarstw w próbie (%)							
Uprawy polowe	0,18	0,57	1,32	2,70	6,30	24,51	35,56
Uprawy ogrodnicze	0,00	0,40	0,61	1,17	1,85	0,00	4,03
Uprawy trwałe	0,22	0,57	1,00	1,57	0,00	0,00	3,35
Krowy mleczne	0,00	0,47	1,12	2,33	5,54	0,00	9,46
Zwierzęta trawożerne	0,14	0,43	0,92	1,76	2,80	0,00	6,04
Trzoda chlewna	0,00	0,22	0,53	1,14	3,02	11,25	16,16
Drób	0,00	0,00	0,00	0,00	5,25	0,00	5,25
Gospodarstwa mieszane	0,14	0,39	0,93	1,84	3,85	12,99	20,15
Razem	0,68	3,03	6,42	12,51	28,60	48,75	100,00

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN

Przeciętna powierzchnia użytków rolnych gospodarstw w próbie FADN wynosiła w 2021 r. 43,71 ha (w 2018 r. – 43,9 ha), co oznacza, że była ona prawie dwukrotnie większa od podanej przez IERiGŻ średniej powierzchni użytków rolnych w całym polu FADN – reprezentatywność próby FADN ze względu na powierzchnię użytków rolnych nie została ujęta w założeniach FADN, ale oczywiste jest, że tak duża rozpiętość przeciętnej powierzchni gospodarstwa w próbie FADN i w całej badanej populacji bardzo utrudnia wyciąganie wniosków co do zależności pomiędzy powierzchnią gospodarstwa a jej parametrami ekonomicznymi.

Wątpliwości budzą również inne wielkości liczbowe przedstawione w tabeli 38, a dokładniej – porównanie danych z lat 2018 i 2021. Przy wykorzystywaniu danych z badań FADN do analiz zmian, jakie zachodzą w rolnictwie, trzeba więc zachować dużą ostrożność. Z tego powodu

w dalszej części omówienia wyników z badań FADN ograniczymy się do analizy danych pochodzących z 2021 roku, by spróbować odnaleźć pewne prawidłowości dotyczące relacji pomiędzy kluczowymi parametrami opisującymi sytuację gospodarstw rolnych, a rodzajem prowadzonej działalności i wielkością dochodów uzyskiwanych w tych gospodarstwach.

Tabela 58 opisuje strukturę wykorzystania użytków rolnych. Dominują trzy typy gospodarstw – nastawione na uprawy polowe, na hodowlę krów mlecznych oraz gospodarstwa z mieszanym profilem produkcji. Gospodarstwa z I klasy dochodów (poniżej 8.000 euro), które – w ujęciu ilościowym – stanowią ok. 4,4% próby, gospodarują na użytkach rolnych, których powierzchnia, w relacji do powierzchni użytków rolnych wszystkich gospodarstw z próby, wynosi tylko 0,88%.

Tabela 57. Wykorzystanie gruntów w 2022 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	0,67	6,24	8,00	10,62	16,04	12,41	53,98
Uprawy ogrodnicze	0,00	0,03	0,07	0,10	0,13	0,00	0,32
Uprawy trwałe	0,01	0,29	0,36	0,20	0,00	0,00	0,87
Krowy mleczne	0,00	0,64	2,61	6,09	5,11	0,00	14,45
Zwierzęta trawożerne	0,05	1,33	1,26	1,06	0,69	0,00	4,39
Trzoda chlewna	0,00	0,05	0,18	0,42	1,66	0,54	2,84
Drób	0,00	0,00	0,00	0,00	0,16	0,00	0,16
Gospodarstwa mieszane	0,15	2,63	3,63	4,54	5,19	6,84	22,98
Razem	0,88	11,21	16,12	23,03	28,98	19,78	100,00

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN

Tabela 58 pokazuje ogromne zróżnicowanie produkcji końcowej wytwarzanej w gospodarstwach rolnych. Z danych tych odczytać można również pogarszające się relacje finansowe w rolnictwie.

Tabela 58. Produkcja końcowa w 2022 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	15.006	42.586	103.459	214.857	535.979	2.274.491	175.654
Uprawy ogrodnicze	–	41.265	67.591	146.179	296.157	–	146.699
Uprawy trwałe	39.611	63.493	127.205	214.663	0	–	99.945
Krowy mleczne	–	29.135	80.302	181.304	468.844	–	183.856
Zwierzęta trawożerne	5.735	20.885	52.347	115.189	214.437	–	48.307
Trzoda chlewna	0	22.337	44.354	96.411	259.684	972.816	204.354
Drób	–	–	–	–	494.337	–	494.337
Gospodarstwa mieszane	11.366	25.952	64.039	134.201	329.147	3.216.865	140.693
Razem	14.700	36.033	84.713	176.690	428.674	1.941.707	158.836
	Udział w%%						
Uprawy polowe	0,29	4,42	6,68	9,89	15,35	10,22	46,86
Uprawy ogrodnicze	0,00	0,09	0,23	0,49	1,16	0,00	1,98
Uprawy trwałe	0,04	0,68	0,93	0,48	0,00	0,00	2,13
Krowy mleczne	0,00	0,39	2,84	8,96	10,01	0,00	22,20
Zwierzęta trawożerne	0,01	0,48	0,62	0,65	0,36	0,00	2,12
Trzoda chlewna	0,06	1,34	2,45	3,84	4,99	7,23	19,91
Drób	0,00	0,04	0,15	0,49	2,48	1,09	4,25
Gospodarstwa mieszane	0,00	0,00	0,00	0,00	0,56	0,00	0,56
Razem	0,40	7,45	13,89	24,81	34,91	18,54	100,00

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN

Dla większości 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 = 4,56 zł) przyjęty w sprawozdawczości FADN dla 2021 r.

I tak na przykład, dla pierwszej klasy dochodów przeliczony na złote dolny próg dochodów wynosił w 2022 r. 18.240 zł, a średnia wartość produkcji końcowej na jedno gospodarstwo była prawie o 20% niższa. Podobnie było w pozostałych klasach dochodów – na przykład dla szóstej klasy dochodów średnia dochodów badanych gospodarstw była o ok. 13% niższa od wynoszącej 2.228.000 zł dolnej granicy SO dla tej grupy dochodowej.

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

Następna tabela ilustruje relacje produkcji końcowej i powierzchni użytków rolnych. W tabeli 59 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 własnych użytków rolnych. Podkreślić też należy znacznie wyższą wydajność finansową jednego hektara w hodowli krów mlecznych w porównaniu z hodowlą bydła na mięso.

Tabela 59. Produkcja końcowa na 1 hektar w 2021r. według klas dochodów i typów gospodarstw

Typ gospodarstwa	Klasy dochodów (tys. euro)						Razem
	4-8	8-25	25-50	50-100	100-500	Ponad 500	
	zł na 1 ha						
Uprawy polowe	1.545,4	2.574,8	3.034,0	3.386,8	3.478,3	2.992,9	3.154,2
Uprawy ogrodnicze	x	12.815,1	12.026,9	18.204,0	32.616,4	x	22.207,5
Uprawy trwałe	10.912,1	8.387,5	9.401,7	8.600,3	x	x	8.889,8
Krowy mleczne	x	2.230,8	3.951,9	5.346,6	7.111,2	x	5.580,4
Zwierzęta trawożerne	732,4	1.314,3	1.777,5	2.211,4	1.911,9	x	1.751,4
Trzoda chlewna i drób	x	2.927,5	3.086,6	4.204,6	5.432,7	7.375,4	5.404,7
Drób	x	x	x	x	12.445,5	x	11.411,3
Gospodarstwa mieszane	1.563,4	1.852,4	2.445,2	3.078,0	3.495,6	3.839,6	3.148,6
Razem	1.661,2	2.413,8	3.132,4	3.914,3	4.377,8	3.404,8	3.633,6

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 od działalności operatywnej. Można więc GVA traktować jako najbardziej syntetyczną miarę dochodów uzyskiwanych przez posiadaczy gospodarstw.

Zbiorcze zestawienie wartości GVA według klas dochodów i typów gospodarstw przedstawiono w tabeli 61. Ponad trzy czwarte łącznej wartości GVA skoncentrowane jest w trzech najwyższych klasach dochodów, w których sklasyfikowano 28% gospodarstw z próby.

Tabela 60. Wartość dodana brutto w 2021 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	25.891,7	64.389,8	148.183,9	291.614,2	696.614,7	3.162.781,7	211.383
Uprawy ogrodnicze		44.692,8	72.824,3	158.183,1	307.618,3		154.923
Uprawy trwałe	44.301,6	74.544,4	147.189,6	254.061,8			119.856
Krowy mleczne		51.871,0	117.831,2	239.892,7	562.651,5		239.063
Zwierzęta trawożerne	19.458,8	50.918,4	104.373,9	195.241,7	353.707,3		94.249
Trzoda chlewna		31.074,4	64.298,3	128.635,2	329.961,7	1.196.875,2	253.680
Drób					536.321,5		536.322
Gospodarstwa mieszane	20.164,2	46.434,3	104.386,7	198.712,3	449.547,4	3.946.524,2	166.948
Razem	25.080	57.622	124.889	240.931	538.995	2.293.793	196.215
	Udział w%%						
Uprawy polowe	0,40	5,48	7,77	11,00	14,74	5,82	45,21
Uprawy ogrodnicze	0,00	0,08	0,20	0,44	0,99	0,00	1,71
Uprawy trwałe	0,04	0,65	0,88	0,47	0,00	0,00	2,04
Krowy mleczne	0,00	0,57	3,41	9,71	9,83	0,00	23,53
Zwierzęta trawożerne	0,03	0,96	1,01	0,90	0,49	0,00	3,38
Trzoda chlewna	0,00	0,04	0,18	0,53	2,58	1,10	4,43
Drób	0,00	0,00	0,00	0,00	0,49	0,00	0,49
Gospodarstwa mieszane	0,09	1,96	3,26	4,66	5,58	3,63	19,20
Razem	0,57	9,75	16,72	27,71	34,71	10,55	100,00

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN

Prezentację wstępnej analizy efektywności funkcjonowania rolnictwa w 2021 r. zamyka tabela, w której przedstawiono udział salda dopłat i podatków w GVA według klas dochodów i typów gospodarstw. Przeciętny udział salda dopłat i podatków w całkowitej wartości GVA wynosi 24,45%, co wydaje się wielkością dość wysoką, lecz w skali UE nie jest szokujące. Wskaźnik udziału salda dopłat i podatków w GVA otrzymany w badaniach za rok 2021 jest prawie o 10 punktów procentowych niższy od analogicznego wskaźnika z 2018 roku. Jest to kolejne potwierdzenie niejednorodności prób gospodarstw badanych w kolejnych latach – brak bowiem logicznego uzasadnienia dla tak znacznego zmniejszenia rozmiarów publicznego wsparcia rolnictwa.

Tabela 61. Udział salda dopłat i podatków w 2021r. 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	42,04	33,86	30,18	26,32	23,06	28,09	27,20
Uprawy ogrodnicze		7,67	7,19	7,59	3,73		5,31
Uprawy trwałe	10,59	14,82	13,58	15,51			14,36
Krowy mleczne		43,83	31,85	24,42	16,67		22,73
Zwierzęta trawożerne	70,53	58,98	49,85	41,00	39,37		48,74
Trzoda chlewna		28,12	31,02	25,05	21,30	18,72	21,30
Drób					7,83		7,83
Gospodarstwa mieszane	43,63	44,11	38,65	32,46	26,78	18,49	24,27
Razem	40,95	35,90	30,83	25,75	18,60	24,40	24,45

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy danych FADN

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

Do interpretacji wyników badań FADN trzeba jednak podchodzić z dużą ostrożnością. Trzeba w szczególności pamiętać, że wyłączenie z tzw. pola obserwacji FADN prawie połowy polskich gospodarstw, tworzących bardzo specyficzną grupę całej populacji, powoduje, że wyników FADN nie można traktować jako reprezentatywnego obrazu całego polskiego rolnictwa. Do ostrożności skłaniają też znaczne różnice wielkości i struktury próby gospodarstw badanych w kolejnych latach.

4.7. Organizacja instytucjonalnego otoczenia rolnictwa

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

W obrębie administracji rządowej zadania związane 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, któremu podlegają: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Narodowy Instytut Kultury i Dziedzictwa Wsi, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych, Centrum Doradztwa Rolniczego, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Główny 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.

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

Do wojewodów 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,
- związane z odbudową obiektów zniszczonych lub uszkodzonych przez niekorzystne zjawiska atmosferyczne,

- wypłaty – za pośrednictwem urzędów marszałkowskich – odszkodowań dla rolników za szkody wyrządzone przez zwierzęta dzikie i środków na zapewnienie ochrony przeciwpowodziowej.

Ponadto, zgodnie z ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁹⁷, wojewoda jest zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym m.in. zwierzchnikiem:

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

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) wspiera działania służące rozwojowi rolnictwa i obszarów wiejskich, a nadzór nad nim sprawuje Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Głównym celem ARiMR jest wydatkowanie środków pochodzących z funduszy unijnych oraz krajowych, których beneficjentami są rolnicy, przedsiębiorcy sektora rolno-spożywczego, mieszkańcy wsi i samorządy lokalne. ARiMR jest podmiotem wdrażającym dla większości działań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, a także w Programie Operacyjnym Rybactwo i Morze 2014-2020. ARiMR pełni też 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 oddziałów powiatowych.

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 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

⁹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

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 zagrożenia. 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.

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 Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników**, uznawany za pozabudżetową część KRUS. Z należnych mu składek Fundusz Składowy finansuje świadczenia wypadkowe, chorobowe, i macierzyńskie, koszty funkcjonowania nadzorującej fundusz Rady Rolników i koszty zarządzania funduszem, finansuje także część kosztów Funduszu Administracyjnego KRUS. Funkcję zarządu Funduszu Składowego 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 przedsiębiorcami⁹⁸. 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 (związane z gospodarką przestrzenną) i angażują się w politykę scalania gruntów⁹⁹. 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)

⁹⁸ *Sprawozdanie z działalności Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów za rok 2018*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów Warszawa 2019

⁹⁹ *Kompetencje i rola jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, 2015

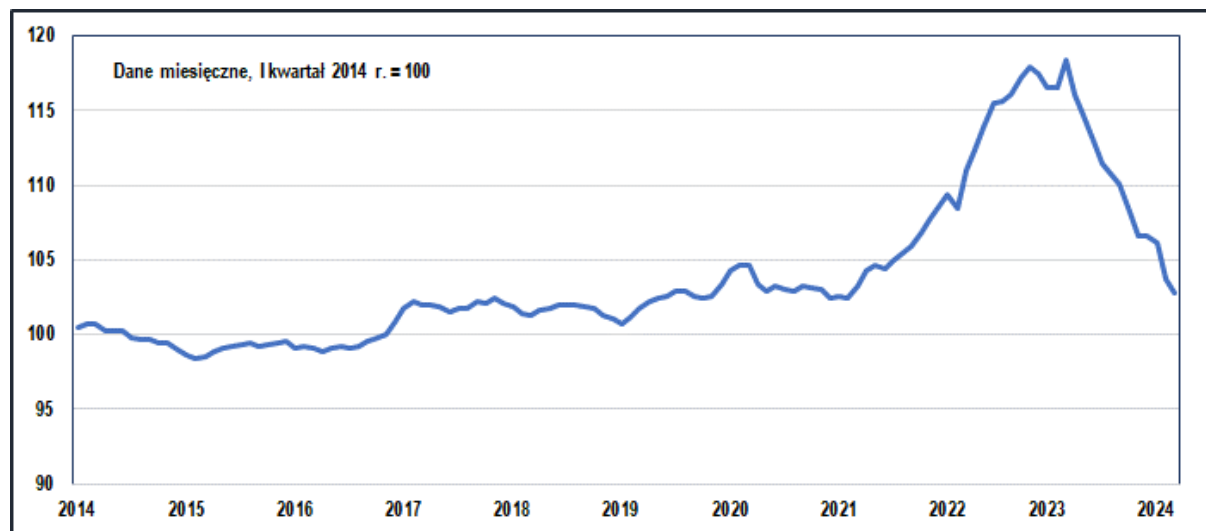
nowego sprzętu służącego utrzymaniu urządzeń melioracyjnych w celu ochrony przed skutkami powodzi¹⁰⁰. W 2018 roku w Polsce istniało 2290 spółek wodnych.

4.8. Ceny

Po krótkim epizodzie deflacyjnym (2015-2016), jedynym w całej historii Polski po transformacji ustrojowej z 1989 r., rozpoczął się trwający do końca 2020 r. okres umiarkowanej, lecz pomału rosnącej inflacji. Wybuch inflacji nastąpił w roku 2021, ale jego przyczyny leżą w wydarzeniach 2020 r., gdy do Polski dotarła pandemia wirusa Sars-CoV-2, a reakcją rządu i banku centralnego było poluzowanie polityki pieniężnej oraz uruchomienie bardzo kosztownego programu przeciwdziałania ekonomicznym skutkom pandemii. Drugim czynnikiem, który spowodował gwałtowny wzrost inflacji było ograniczenie działalności gospodarczej, szczególnie widocznej w sferze usług. Złożenie tych dwóch czynników: dużego wypływu pieniądza i zmniejszenia podaży w oczywisty sposób wywołało wzrost cen. W 2021 r. średni poziom cen towarów i usług konsumpcyjnych okazał się aż o 14,4% wyższy niż w roku 2020. Była to najwyższa inflacja od roku 1997, gdy ceny wzrosły – w relacji do cen z 1996 r. – o 14,9%. Sytuacja z 2021 roku była jednak inna niż z roku 1997, w którym wzrost cen o 14,9% w skali roku oznaczał kolejne obniżenie tempa wzrostu cen po hiperinflacji z lat 1989-1990.

Pandemia, uzasadniająca wprowadzenie szczególnych reguł zarządzania finansami publicznymi, została również wykorzystana jako pretekst do znaczącego zwiększenia długu publicznego i uruchomienia nowych programów pomocowych dla samorządów, mających wiele znamion politycznej korupcji.

Wykres 5. Wskaźniki wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2014-2024



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS

Wysokie tempo wzrostu cen utrzymało się do końca 2023 roku. Od tego momentu obserwujemy już stabilizowanie się poziomu cen, skutki podwyżek cen z lat 2021-2023 będą jednak jeszcze widoczne w roku 2024, głównie ze względu na tak zwane skutki przechodzące zmian cen z roku

¹⁰⁰ http://www.wir.org.pl/aktualnosci/2018/2018_03_08_prawo/
oraz <http://przedsiębiorcarolny.pl/index.php?switch=prawo&itemid=422>

2023. Dane w zamieszczonej poniżej tabeli z powtarzają te same informacje o inflacji w latach 2011-2024 w formie, która może być przydatna do porównywania zmian cen w różnych okresach.

Tabela 62. Wskaźniki wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2011-2024

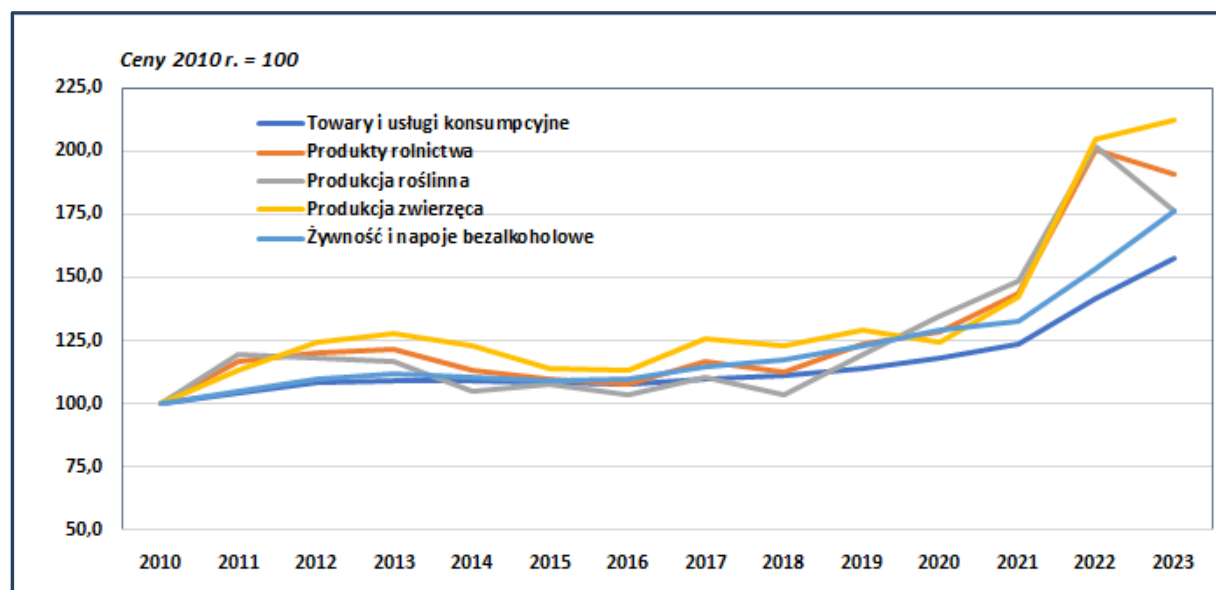
Rok bazowy	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ¹
Rok poprzedni = 100														
	104,3	103,7	100,9	100,0	99,1	99,4	102,0	101,6	102,3	103,4	105,1	114,4	111,4	106,6
Rok bazowy = 100														
2010	104,30	108,16	109,13	109,13	108,15	107,50	109,65	111,41	113,97	117,84	123,85	141,69	157,84	168,26
2015					100,00									
2016						100,00	101,96	103,76	106,08	109,66	115,29	131,67	145,66	155,28
2017							100,00	101,76	104,04	107,55	113,07	129,13	142,86	152,29
2018								100,00	102,24	105,69	111,11	126,90	140,39	149,66
*2019									100,00	103,38	108,68	124,12	137,32	146,38
2020										100,00	105,10	120,23	133,94	142,78
2021											100,00	114,21	126,35	134,69
2022												100,00	110,63	117,93
2023													100,00	106,60

¹ Prognoza z uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2024

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS

Od roku 2010 aż do roku 2020 ceny produktów rolnictwa (ceny otrzymywane przez rolników) zmieniały się w tempie podobnym do zmian ogólnego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych, chociaż we wszystkich latach ceny produkcji zwierzęcej rosły nieco szybciej od cen innych towarów i usług, z wyjątkiem dwóch lat: 2016 i 2018 szybsze było tempo wzrostu cen produkcji roślinnej. Reguła (z niewielkimi wyjątkami) był przy tym szybszy wzrost cen produkcji zwierzęcej niż produkcji roślinnej, a także wyższy wzrost cen produkcji rolniczej niż cen żywności.

Wykres 6. Ceny produkcji rolniczej, towarów i usług konsumpcyjnych oraz żywności i napojów bezalkoholowych w latach 2010-2023



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS

W roku 2021 opisane powyżej prawidłowości zostały złamane i wzrost cen produkcji rolnictwa wyraźnie przewyższył wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych, w tym – również cen żywności. W naszej opinii skala wzrostu cen produkcji rolnictwa znacząco przekroczyła skalę zmian, które można było uzasadnić niezależnymi od rolnictwa czynnikami wpływającymi na koszty produkcji rolniczej. Za taką opinią przemawia fakt, iż w 2023 r. zaobserwowaliśmy z kolei wyraźny spadek cen produkcji rolniczej spowodowany raczej sytuacją na rynku, a nie czynnikami kosztowymi. Zauważyć też warto, iż w latach 2021-2023 cen żywności wzrosły w znacznie mniejszym stopniu niż ceny produkcji rolniczej. Oznacza to, że wzrost cen produkcji rolniczej został konsumentom częściowo zrekompensowany mniej agresywną polityką cen i marż producentów żywności i handlu.

Tabela 63. Wskaźniki wzrostu cen produkcji rolnictwa w latach 2011-2024

Rok bazowy	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	Rok poprzedni = 100												
	108,3	98,3	99,1	94,8	98,8	99,0	110,0	94,4	112,1	96,9	101,7	115,4	104,9
	Rok bazowy = 100												
2010	108,30	106,46	105,50	100,01	98,81	97,83	107,61	101,58	113,87	110,34	112,22	129,50	135,85
2015					100,00	99,00	108,90	102,80	115,24	111,67	113,57	131,06	137,48
2016						100,00	110,00	103,84	116,40	112,80	114,71	132,38	138,87
2017							100,00	94,40	105,82	102,54	104,29	120,35	126,24
2018								100,00	112,10	108,62	110,47	127,48	133,73
2019									100,00	103,38	108,68	124,12	137,32
2020										100,00	101,70	117,36	123,11
2021											100,00	114,21	126,35
2022												100,00	104,90
2023													100,00

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS

Syntetyczną miarą łącznego oddziaływania zmian cen na sytuację dochodową rolnictwa jest wskaźnik nazywany nożycami cen. Dla konkretnego roku jest on obliczany jako wyrażony w procentach iloraz wskaźnika wzrostu cen – w relacji do poprzedniego roku – uzyskiwanych przez rolników oraz analogicznego wskaźnika cen dóbr zakupywanych przez rolników. GUS oblicza wskaźnik nożyc cenowych na dwa sposoby:

- w relacji do cen wszystkich zakupywanych przez rolników towarów i usług,
- w relacji do cen towarów i usług nabywanych przez rolników na cele związane z produkcją i inwestycjami¹⁰¹.

Zmiany cen są korzystne dla rolnictwa wtedy, gdy wskaźnik nożyc cenowych jest większy od 100, niezależnie od tego, czy dla danego roku wskaźnik ten jest mniejszy, czy większy niż w poprzednim roku. Zasada ta nie zawsze jest poprawnie rozumiana i sytuacja, w której w kolejnym

¹⁰¹ Dokładniejszą definicję znaleźć można na stronie internetowej GUS: *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej. Wskaźnik relacji cen produktów rolnych sprzedawanych oraz cen towarów i usług zakupywanych przez gospodarstwa indywidualne w rolnictwie*, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/3235,pojecie.html>

roku wskaźnik nożyc cenowych jest co prawda mniejszy niż w roku poprzednim, lecz nadal większy od 100 nie powinna być traktowana jako pogorszenie stanu finansów rolnictwa.

W tabeli 64 przedstawiono wartości wskaźników dla nożyc cenowych obliczanych w relacji do cen wszystkich zakupywanych przez rolników towarów i usług. Oprócz oryginalnych wskaźników prezentowanych przez GUS w tabeli tej przedstawiono także wskaźniki nożyc obliczone dla okresów wieloletnich przy różnych latach bazowych.

Tabela 64. Wskaźniki nożyc cen otrzymywanych i płaconych przez rolników w latach 2011-2023

Rok bazowy	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Rok poprzedni = 100														
	110,1	108,3	98,3	99,1	94,8	98,8	99,0	110,0	94,4	112,1	96,9	101,7	115,4	104,9
Rok bazowy = 100														
2010	100,00	108,30	106,46	105,50	100,01	98,81	97,83	107,61	101,58	113,87	110,34	112,22	129,50	135,85
2016							100,00	110,00	103,84	116,40	112,80	114,71	132,38	138,87
2017								100,00	94,40	105,82	102,54	104,29	120,35	126,24
2018									100,00	112,10	108,62	110,47	127,48	133,73
2019										100,00	103,38	108,68	124,12	137,32
2020											100,00	101,70	117,36	123,11
2021												100,00	114,21	126,35
2022													100,00	104,90
2023														100,00

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS

W kolejnej tabeli przedstawiono zmiany w latach 2010-2022 cen skupu wybranych produktów roślinnych. Punktem odniesienia dla poniższych danych jest informacja, że pomiędzy rokiem 2010 i rokiem 2022 ceny towarów i usług konsumpcyjnych wzrosły średnio o ok. 41,7%.

Tabela 65. Ceny skupu wybranych produktów roślinnych w latach 2010-2022

Wyszczególnienie	2010	2015	2018	2019	2020	2021	2022	
zł za 1 dt								2010=100
Ziarno zbóż (bez ziarna siewnego)								
pszenica	59,84	66,83	72,62	72,26	74,86	96,76	151,99	253,99
żyto	42,12	51,42	59,67	60,38	55,97	75,36	120,79	286,78
jęczmień	48,98	61,04	67,96	67,37	63,63	78,27	129,96	265,33
Groch	111,10	105,64	85,73	89,67	127,51	120,12	208,58	187,74
Fasola	344,62	382,93	388,61	307,49	471,22	495,05	665,14	193,01
Ziemniaki jadalne	50,86	51,15	58,01	84,54	64,59	60,61	90,34	177,62
Buraki cukrowe	11,31	11,95	10,53	10,67	10,19	12,24	19,50	172,41
Rzepak i rzepak przemysłowy	127,76	150,51	155,32	155,81	163,90	230,31	314,36	246,06
Liście tytoniu	622,58	793,64	956,84	1.016,64	1.035,99	1.168,80	1.768,83	284,11
Chmiel surowy	788,83	1.453,00	1.970,59	1.891,62	1.663,87	1.552,84	1.724,31	218,59
Warzywa								
ogórki	142,09	180,28	192,73	210,61	231,02	219,84	248,69	175,02
pomidory	103,12	180,47	174,83	192,38	215,11	225,65	279,16	270,71
Owoce								
jabłka	63,94	77,79	61,93	65,98	92,63	63,14	64,83	101,39
truskawki	232,18	250,95	390,06	384,66	326,25	392,88	542,14	233,50

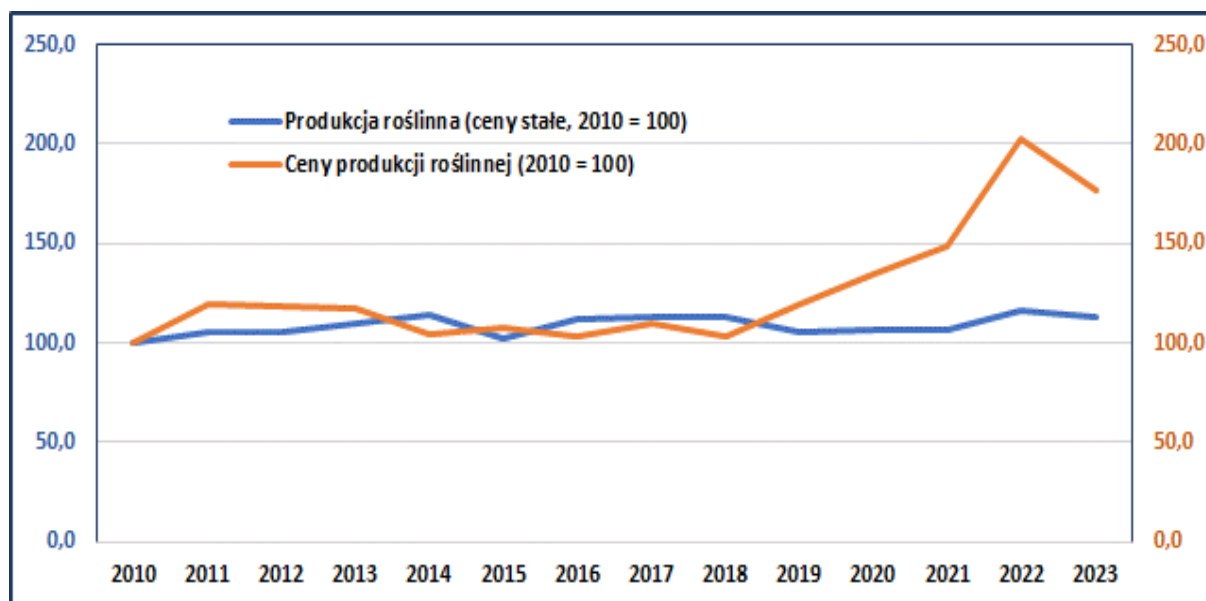
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS

Zwracają uwagę trzy fakty:

- dynamika zmian, dla wszystkich wymienionych produktów poza jabłkami, przekraczająca znacząco przeciętną dynamikę cen towarów i usług konsumpcyjnych¹⁰²,
- przyspieszenie zmian cen po roku 2020, przy czym z opublikowanych przez GUS danych o cenach skupu w październiku 2023 r. wynika, że w 2023 r. ceny skupu były już znacznie niższe niż w roku 2022,
- duża zmienność cen w czasie, oznaczająca małą skuteczność działań interwencyjnych zmierzających – z założenia – do stabilizacji cen rolnych.

Z zamieszczonego poniżej wykresu 6 widać, że wahania cen nie dają się wyjaśnić zmianami podaży produktów roślinnych rolnictwa, co szczególnie dobrze widoczne jest w latach 2020-2023. Przyczyny tak dużej zmienności cen wymagają więc dalszej analizy. Przypomnieć przy tym należy, że z prezentowanych wcześniej danych wynika, iż wzrostu cen produktów rolnictwa nie można wyjaśnić dążeniem do utrzymania rentowności w warunkach szybkiego wzrostu kosztów produkcji.

Wykres 7. Dynamika produkcji roślinnej rolnictwa i cen produkcji roślinnej w latach 2010-2023



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS

Obraz zmian w latach 2010-2022 cen produktów zwierzęcych jest bardzo podobny jak w przypadku produktów roślinnych. I tu zmiany cen są w większości przypadków znacznie wyższe od wskaźników ogólnej inflacji, bardzo duża jest też zmienność cen. Zwraca też uwagę widoczne również w odniesieniu do cen produktów roślinnych wyraźne przyspieszenie wzrostu cen po roku 2020.

¹⁰² Przeciętny poziom cen towarów i usług konsumpcyjnych był w 2022 r. o ok. 41,7% wyższy niż w roku 2010.

Wiadomo już, że w roku 2023 ceny skupu produktów rolnictwa były wyraźnie niższe niż w roku 2022¹⁰³. Dlatego dla oceny sytuacji cenowej na rynkach rolnych bardzo istotne będą jeszcze nieopublikowane statystyki cen skupu za cały rok 2023. Jest już jednak oczywiste, że ceny skupu w 2023 r. były bliższe cenom z 2020 r. niż cenom z roku 2022.

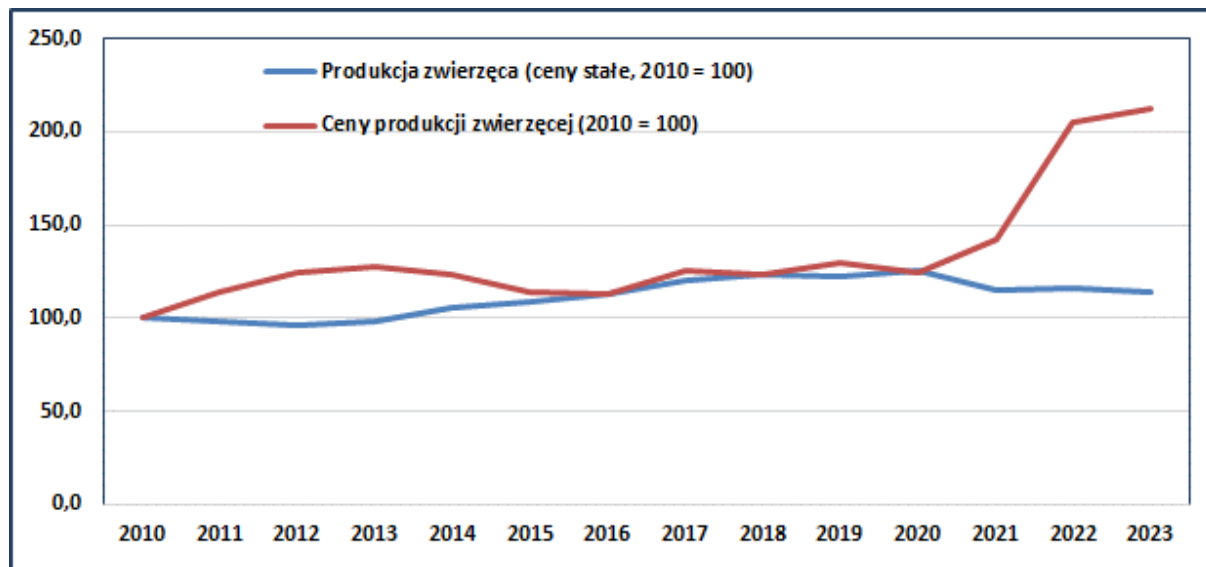
Tabela 66. Ceny skupu wybranych produktów zwierzęcych w latach 2010-2022

Wyszczególnienie	2010	2015	2018	2019	2020	2021	2022	
	zł, ceny bieżące							2010=100
Żywiec rzeźny w wadze żywej - za 1 kg:								
bydło (bez cieląt)	4,56	6,02	6,58	6,33	6,40	7,63	10,48	229,82
cielęta	8,82	9,65	10,31	10,31	10,21	10,80	12,36	140,14
trzoda chlewna	3,89	4,30	4,48	5,39	5,13	4,79	6,73	173,01
owce	6,66	7,46	6,57	6,54	7,13	8,90	10,28	154,35
drób	3,44	3,94	3,77	3,90	3,52	4,18	6,16	179,07
Prosięta i warchlaki w wadze żywej - za 1kg	6,22	8,07	8,27	10,99	12,86	5,71	8,17	131,35
Mleko krowie - za 1 hl	106,59	113,40	134,61	135,27	138,24	156,93	231,21	216,92
Jaja kurze spożywcze - za 1 szt.	0,19	0,23	0,22	0,23	0,23	0,26	0,44	231,58
Wetna owcza - za 1 kg	4,33	2,56	3,16	3,09	2,58	1,48	1,47	33,95
Miód - za 1 kg	11,34	13,20	13,27	13,06	12,86	14,10	15,60	137,57
Zwierzęta hodowlane - za 1 szt.								
bydło (bez cieląt)	2.671,00	3.212,00	3.862,00	3.786,00	3.942,00	4.326,00	4.480,00	167,73
cielęta	873,26	913,82	1.191,00	1.056,00	1.261,00	1.220,00	1.907,00	218,38
trzoda chlewna	450,27	423,99	548,54	530,27	447,13	730,12	835,90	185,64

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS

Wstępną ocenę procesów cenowych w rolnictwie zamyka wykres 8, na którym przedstawiono zmiany rozmiarów produkcji zwierzęcej i cen na te produkty w latach 2010-2023, w swoim wydźwięku zbliżony do analogicznego wykresu odnoszącego się do produkcji roślinnej.

Wykres 8. Dynamika produkcji zwierzęcej rolnictwa i cen produkcji zwierzęcej w latach 2010-2023



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS

¹⁰³ Zob. np. informację sygnałną GUS z dnia 20 grudnia 2023 r. *Ceny produktów rolnych w listopadzie 2023 r.* Według tego dokumentu pomiędzy listopadem 2022 r. i listopadem 2023 r. ceny skupu podstawowych produktów rolnych spadły o 18,6%.

Statystyki cen wykazują dość znaczne różnice cen pomiędzy cenami płaconymi rolnikom przez przedsiębiorstwa skupu i cenami uzyskiwanymi przez rolników na targowiskach; na przykład w 2022 r. przeciętne ceny skupu były niższe od targowiskowych:

- za 1 dt pszenicy – o 9,57%,
- za 1 dt żyta – o 5,32%,
- za 1 dt jęczmienia – o 14,48%,
- za 1 dt owsa – o 11,24%,
- za 1 dt ziemniaków jadalnych – o 75,1%.

Szersze dane dotyczące cen skupu i cen targowiskowych za produkty roślinne i zwierzęce przedstawiono w aneksie.

4.9. Rolnictwo ekologiczne

Rolnictwo ekologiczne jest sposobem na prowadzenie gospodarstwa poprzez obniżenie zależności od czynników zewnętrznych, dzięki uaktywnieniu naturalnych, biologicznych mechanizmów produkcyjnych.

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 2022 roku w Polsce działało 22403 producentów ekologicznych, wśród których podstawową grupę stanowiło 21187 ekologicznych gospodarstw rolnych.

Tabela 67. Gospodarstwa ekologiczne w Polsce w latach 2004-2022

Rok	Gospodarstwa ekologiczne			Powierzchnia ekologicznych gospodarstw rolnych		
	Gospodarstwa rolne		Gospodarstwa przygotowujące 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
2019	18.637	3.284	1.022	507.637	3,5	27,24
2020	18.575	2.895	1.104	509.291	3,9	27,42
2021	19.986	4.141	1.174	549.443		27,49
2022	21.187	5.996	1.216	554.632		26,18

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IJHARS i GUS

Szczytowym momentem rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce był rok 2013, w kolejnych latach obserwowano już systematyczny spadek liczby gospodarstw ekologicznych 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, podczas

gdy w Unii Europejskiej w 2020 r. udział gruntów rolnych wykorzystywanych przez gospodarstwa ekologiczne w całkowitej powierzchni użytkowanych gruntów rolnych — od wielu lat rosnący — przekroczył już 9% i tylko w dwóch państwach UE był niższy niż w Polsce. Pomiędzy rokiem 2013 i 2018 sektor rolnictwa ekologicznego zmniejszył się o ponad 27%.

Kolejne dwa lata to dalszy regres w tej części rolnictwa. Od 2021 roku tendencja ulega zmianie, zarówno liczba gospodarstw ekologicznych jak również powierzchnia gruntów przeznaczonych na rolnictwo ekologiczne w Polsce zaczęła rosnąć.

Podmioty ekologiczne zajmujące się przygotowaniem produktów rolnictwa ekologicznego do obrotu obejmują przetwórstwo, konfekcjonowanie, handel, a także dodatkowe etykietowanie. Ich liczba w badanym okresie 2004-2022 zwiększyła się ponad dwudziestokrotnie – znacznie bardziej niż wzrosła produkcja rolnictwa ekologicznego. Liczba tych podmiotów 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 około $\frac{2}{3}$ łącznej liczby gospodarstw ekologicznych stanowią gospodarstwa o powierzchni do 20 ha, znaczny jest jednak także udział gospodarstw o powierzchni przekraczającej 50 ha (13,5%). Relatywnie mniej niż w całym rolnictwie jest gospodarstw ekologicznych o powierzchni przekraczającej 100 hektarów. Zauważyć warto, że jedyną grupą gospodarstw ekologicznych, których liczba była w 2022 r. większa niż w 2011 r. były gospodarstwa o powierzchni do 5 hektarów

Tabela 68. Gospodarstwa ekologiczne w latach 2011-2022 według powierzchni użytków rolnych

Powierzchnia	2011	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ogółem	23.449	22.277	22.369	20.257	19.207	18637	18575	19986	21187
do 5 ha	4.947	3.176	4.535	4.073	4.029	3823	3709	3819	4952
5-10 ha	5.673	5.024	4.570	3.999	3.475	3247	3230	3510	3465
10-20 ha	5.572	6.350	5.917	5.288	4.942	4712	4610	5043	5095
20-50 ha	4.010	4.736	4.653	4.439	4.336	4268	4383	4688	4811
50-100 ha	2.150	2016	1.878	1.754	1.719	1797	1830	2055	1982
powyżej 100 ha	1.097	975	816	704	706	790	811	871	884

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IJHARS.

Największa liczba producentów ekologicznych w 2022 r. działała w północno-wschodniej Polsce, a dokładniej w województwie podlaskim oraz warmińsko-mazurskim. Największą powierzchnię ekologicznych użytków rolnych obserwuje się w województwie zachodniopomorskim oraz warmińsko-mazurskim.

Największy udział (wciąż rosnący) w strukturze ekologicznych użytków rolnych posiadają uprawy zboża, do roku 2020 malał, by później nieco wzrosnąć, udział łąk i pastwisk (naturalna konsekwencja minimalnego udziału produkcji zwierzęcej w produkcji gospodarstw ekologicznych), malał także udział upraw sadowniczych i jagodowych.

Tabela 69. Struktura ekologicznych użytków rolnych w Polsce w latach 2011-2022

Wyszczególnienie	2011	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ogółem = 100									
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Rośliny na paszę	28,5	35,5	32,2	28,6	25,8	23,4	23,1	23,9	22,3
Łąki i pastwiska	38,2	27,2	25,6	23,5	20,6	19,7	16,9	17,3	18,0
Zboża	18,1	17,5	18,9	23,5	27,6	30,5	29,2	31,0	33,9
Uprawy sadownicze i jagodowe (owoce)	11,9	8,0	6,6	5,7	6,2	7,1	9,2	5,2	4,4
Rośliny przemysłowe	0,5	1,1	2,5	5,7	7,0	5,4	4,7	4,2	3,9
Pozostałe	2,8	10,7	14,2	13,0	12,8	13,9	16,9	18,4	17,5

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 70. Inwentarz ekologiczny w latach 2015–2022

Treść	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bydło na mięso	9.144	8.433	8.096	7.486	8.320	8.341	8.218	7.296
Krowy mleczne	11.106	11.864	11.977	10.983	10.983	12.061	12.143	10.215
Pozostałe bydło	31.885	36.337	38.299	36.078	10.883	10.700	10.834	11.772
Drób	139.222	179.764	184.241	279.986	484.153	696.153	725.840	826.243
Świnie	6.309	4.449	3.893	3.221	4.189	3.253	5.589	4.443
Owce	25.754	19.474	19.595	16.243	15.092	15.803	12.807	12.422
Kozy	3.268	3.519	3.147	3.145	5.270	3.645	3.379	2.982
Pogłowie zwierząt w Polsce = 100								
Bydło na mięso	0,005	0,005	0,004	0,004	0,005	0,005	0,004	0,004
Krowy mleczne	0,005	0,006	0,006	0,005	0,005	0,006	0,006	0,005
Drób	0,001	0,001	0,001	0,002	0,003	0,004	0,004	0,005
Świnie	0,001	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,001	0,001
Owce	0,116	0,080	0,073	0,061	0,056	0,057	0,045	0,047
Kozy	0,040	0,080	0,071	0,071	0,119	0,067	0,063	0,050

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IJHARS oraz GUS

Rolnictwo ekologiczne w Polsce nie ma wielkiego znaczenia dla zaspokojenia potrzeb żywieniowych naszego społeczeństwa. Rolnictwo ekologiczne stanowi znikomą część całego arealu 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.

5. Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa w Polsce

W ostatnich latach narasta chaos związany z zarządzaniem wydatkami publicznymi. Działania zapoczątkowane po roku 2015, wzmocnione działaniami o charakterze antycovidowym oraz jednorazowymi programami pomocowymi dla różnych odbiorców doprowadziły do poważnego zachwiania systemu dochodów i wydatków publicznych. Coraz częściej mamy do czynienia z przepisami i działaniami o charakterze incydentalnym, których celem jest pospieszne wsparcie wybranego obszaru sfery publicznej, zamiast działań o charakterze systemowym. Prowadzi to do sytuacji, w której planowanie dochodów i wydatków jest coraz trudniejsze, a w rezultacie spada efektywność gospodarowania środkami publicznymi.

W zdecydowanej większości są to działania o charakterze populistycznym, niezwiązane z jakąkolwiek szerszą strategią rozwoju, ale jednocześnie tworzące zobowiązania finansowe na lata następne. Zarówno jednorazowe wydatki majątkowe, jak i wzrost wydatków bieżących będą miały wpływ na wydatki w przyszłych okresach. Rośnie również skala pojedynczych transferów na linii administracja centralna – jednostki samorządu terytorialnego. Są to zarówno nowo ustanawiane programy infrastrukturalne (takie jak np. Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych), ale również jednorazowe zwiększenia subwencji wypłacane pod koniec roku¹⁰⁴. Funkcjonujący system, niezależnie od tego czy działający całkowicie poprawnie czy nie, daje pewną stabilność w planowaniu budżetowym – samorządy wiedzą, jakie będą ich dochody i mogą efektywnie planować swoje wydatki.

Najważniejsze zmiany wprowadzone w ostatnich latach, mające wpływ na zarządzanie finansami publicznymi obejmują m.in. następujące nowe zasady:

- udziały we wpływach z PIT przekazywane samorządom w równych ratach w oparciu o prognozę Ministerstwa Finansów – prognozy te są zazwyczaj mocno zaniżone, a utracone dochody nie są prawidłowo rekompensowane,
- coroczne zwiększanie subwencji przy okazji nowelizacji ustawy budżetowej – dodatkowe środki subwencyjne są przyznawane z pominięciem przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,

¹⁰⁴ Przekazywanie kilkunastu miliardów złotych w ramach uzupełnienia subwencji ogólnej w grudniu w zasadniczy sposób komplikuje procesy planowania budżetowego.

- zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, zmniejszająca udziały JST we wpływach z PIT,
- utworzenie (lub zmiana) funduszy celowych w celu dofinansowania inwestycji w samorządach (Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych),
- stale rosnące koszty obsługi zadłużenia wynikające z budowy znacznych zapasów finansowych w budżecie państwa,
- tymczasowe zawieszenie VAT na wybrane produkty żywnościowe,
- nadchodzące zobowiązania skarbu państwa związane z emisją obligacji przez BGK i PFR SA w ramach kolejnych edycji tarcz antykryzysowych.

Powyższe przykłady, wraz ze wzrostem inflacji w ostatnich latach, a także rosnącymi kosztami, szczególnie energii oraz pracy, prowadzą do sytuacji, w której zarządzanie w sektorze publicznym jest coraz trudniejsze. Po części wynika z polityki państwa, po części z wydarzeń ostatnich lat. Jeżeli dodamy do tego pogarszającą się sytuację demograficzną i coraz wyższe koszty równoważenia systemów emerytalnych (powszechnego i rolniczego), to wyraźnie widać, że potrzebne są pilne zmiany.

Z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich oraz wsparcia rolnictwa, należy zacząć od przedstawienia metodologii i zasad, które przyjęliśmy do wyliczenia wysokości wsparcia środkami krajowymi. Całe wsparcie można podzielić na dwa główne obszary:

- **wsparcie bezpośrednie** – polegające na bezpośrednim przekazywaniu środków finansowych do rolników oraz agencji i organizacji wspomagających rolnictwo, takich jak Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa lub Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa; źródłem środków na wsparcie bezpośrednie są zarówno krajowe dochody publiczne, jak i dochody pochodzące z budżetu Unii Europejskiej stanowiące istotną część wsparcia rolnictwa¹⁰⁵,
- **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.

Od tego w jaki sposób zdefiniujemy wsparcie, zależeć będzie jego wielkość – oznacza to, że dane podawane w niniejszym opracowaniu, mogą nie być porównywalne z danymi podawanymi w innych źródłach. Problemem do rozstrzygnięcia jest zakres wydatków, które uznamy za wsparcie rolnictwa. Istnieje bowiem duża grupa zadań, które niewątpliwie stanowią wsparcie rolnictwa, lecz są ponoszone w celach szerszych, obejmujących również inne obszary działalności państwa. Na potrzeby tego opracowania przyjęliśmy, że za wsparcie rolnictwa uważać będziemy:

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

¹⁰⁵ Do wydatków budżetu środków europejskich zaliczamy płatności bezpośrednie, które formalnie są wydatkami własnymi Unii Europejskiej

- wydatki na funkcjonowanie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W takim ujęciu pominęliśmy – przy wyliczaniu zbiorczych kwot wsparcia:

- wydatki na funkcjonowanie uczelni kształcących na kierunkach rolniczych,
- dotacje dla instytutów badawczych zajmujących się rolnictwem,
- zwiększone kwoty subwencji przeznaczone na finansowanie szkół w małych miejscowościach (niemal w całości należne gminom prowadzącym szkoły na obszarach wiejskich),
- wydatki na rolnictwo finansowane ze środków budżetowych UE ujętych w programach operacyjnych przypisanych do polityki spójności – w tym w szczególności wydatków Programu Operacyjnego „Inteligentny Rozwój”, niektórych regionalnych programów operacyjnych oraz Programu Operacyjnego „Polska Cyfrowa”.

Pominęliśmy również koszty badań podstawowych i przedsięwzięć badawczo-rozwojowych finansowanych ze środków budżetowych na naukę, w tym – ze środków pozostających w dyspozycji Narodowego Centrum Nauki i Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, ograniczając się jedynie do prezentacji przykładowych zadań badawczych z zakresu rolnictwa finansowanych z tych źródeł.

5.1. Najważniejsze ustalenia

- Obserwowane w ostatnich latach zmiany systemu finansów publicznych negatywnie odbiły się na funkcjonowaniu samorządów, które w dużej mierze odpowiadają za rozwój obszarów wiejskich,
- Na wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich wydajemy ponad 60 mld zł rocznie ze środków publicznych – zdecydowana większość tej kwoty związana jest z rolnictwem.
- Oprócz wsparcia bezpośredniego, trzeba również pamiętać o wsparciu pośrednim z uwzględnieniem np. preferencyjnych stawek podatkowych i ubezpieczenia społecznego.
- Gospodarka finansowa KRUS jest praktycznie w całości oparta na dotacjach budżetowych a nie na składkach odprowadzanych przez ubezpieczonych. System jest wysoce nieefektywny i wymaga zmian.
- Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej 2023-2027, pomimo wstępnych zapewnień o nowych priorytetach, przypomina konstrukcją finansową poprzednie perspektywy unijne.
- Wprowadzenie norm SMR oraz GAEC jako zasad warunkujących otrzymanie dopłat bezpośrednich i ich wysokość spowodowało protesty rolników w części państw Unii Europejskiej. Wiele wskazuje na to, że Unia może się wycofać z niektórych z wprowadzonych ostatnio regulacji.

5.2. Wsparcie bezpośrednie – mechanizmy krajowe

W ostatnich latach obserwujemy znaczący wzrost wydatków na wsparcie rolnictwa i obszarów wiejskich w porównaniu z latami 2015 – 2020. Niewątpliwie rosnące ceny oraz początek nowej perspektywy unijnej z nowymi stawkami płatności bezpośrednich, wpłynęły na wysokość wydatków. Zmienia się również zakres zadań realizowanych przez jednostki wspierające

rolnictwo. Jednocześnie wydatki własne jednostek samorządu terytorialnego (te, które nie są zadaniami zleconymi) w ostatnich latach wykazują tendencję zniżkową. W przypadku budżetu środków europejskich w sprawozdaniach budżetowych możemy znaleźć obecnie jedynie zbiorczą kwotę wydatków na Wspólną Politykę Rolną, bez podziału na dopłaty bezpośrednie oraz Program Rozwoju Obszarów Wiejskich i pozostałe mechanizmy finansowania przedsięwzięć Wspólnej Polityki Rolnej.

Jest to przykład rozpowszechniającego się ostatnio trendu ograniczania dostępu do informacji o finansach publicznych. Z jednej strony coraz większa liczba zbiorów danych jest publicznie dostępna do analizy, lecz w tym samym czasie w sprawozdaniach dane są agregowane. Warto również zaznaczyć, że dopłaty bezpośrednie wypłacane są w ramach tzw. „kampanii”, które nie pokrywają się z rokiem budżetowym – oznacza to, że wypłaty za dany rok kalendarzowy są ujęte w dwóch kolejnych latach budżetowych. Oprócz tego należy pamiętać, że pozostałe wydatki budżetu środków europejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej ujęte w budżecie są faktycznie refundacją wcześniej poniesionych wydatków, a nie właściwymi wydatkami – oznacza to, że w budżecie są one rejestrowane z opóźnieniem.

Tabela 71. Publiczne wydatki na wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w latach 2010-2022

Wyszczególnienie	2010	2013	2016	2019	2021	2022
	mln zł					
Ogółem	47.546,2	55.905,3	50.850,7	50.615,7	56.375,4	62.846,6
Ustawa budżetowa	44.068,2	52.973,7	49.475,8	49.187,4	53.447,9	60.565,4
w tym:						
Budżet państwa	27.097,3	27.199,4	24.932,1	27.647,0	30.078,8	31.361,3
Budżet środków europejskich	14.305,4	22.391,4	23.568,8	19.714,9	20.827,9	23.306,5
Instytucje pozabudżetowe	2.665,5	3.381,0	974,9	1.806,2	2.541,2	5.897,6
Jednostki samorządu terytorialnego ¹	3.478,0	2.931,6	1.374,9	3.006,2	2.927,5	2.281,2

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

Wydatki budżetu państwa w tabeli powyżej obejmują zarówno wydatki zaplanowane i zrealizowane w samym budżecie państwa, jak i wydatki jednostek uwzględnionych w ustawie budżetowej. Największą część wydatków stanowi co roku dotacja dla funduszy zarządzanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Mimo stale malejącej liczby ubezpieczonych w KRUS, wysokość dotacji wciąż rośnie, a stopień samofinansowania funduszy rolniczych jest coraz niższy. Bez zmian w systemie, w pewnym momencie wszystkie renty i emerytury z systemu rolniczego będą wypłacane z budżetu państwa.

Drugą największą pozycją, po dotacjach dla KRUS, są wydatki na utrzymanie i funkcjonowanie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). W 2022 r. przychody ARiMR znacząco wzrosły dzięki 2,6 mld zł dotacji otrzymanej z funduszu pomocy, jednak ani w ustawie o działalności agencji, ani w sprawozdaniu z działalności ARiMR, nie ma żadnych informacji o tym, jakie dodatkowe zadania były realizowane dzięki tym środkom.

5.2.1. Budżet państwa

Jak już wspomnieliśmy wcześniej, zastosowana metodologia będzie miała bezpośrednie przełożenie na prezentowane przez nas wielkości. Oprócz wszystkich wydatków klasyfikowanych w rozdziale 010 – *Rolnictwo i łowiectwo*, do wydatków na rzecz rolnictwa zaliczamy również:

- wydatki klasyfikowane w innych działach, ujęte w częściach 32 (*Rolnictwo*), 33 (*Rozwój wsi*), 35 (*Rynki rolne*)
- wszystkie wydatki w części 72 (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego).

Jednocześnie rośnie liczba sytuacji, w których możemy dany wydatek zidentyfikować jako związany z rolnictwem, jednak nie potrafimy ustalić jego faktycznego przeznaczenia lub określić na jakie zadanie dane środki są wykorzystane. Przykładem tego będą wydatki w części 85 (Województwa). Z 3,6 mld zł wydatków w 2022 roku 1,3 mld zł sklasyfikowano w rozdziale 01095 – *Pozostała działalność*. W części 33 – *Rozwój wsi*, aż 15% wydatków w dziale *Rolnictwo* zostało opisanych jako *Pozostała działalność*. Trudno stwierdzić, czy jest to spowodowane niedoskonałością klasyfikacji budżetowej, czy też źle prowadzoną sprawozdawczością, ale ma to znaczący wpływ na możliwość oceny podejmowanych decyzji.

Z punktu podziału zadań realizowanych przez budżet państwa, możemy wyodrębnić cztery główne kierunki wykorzystania środków:

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

Zdecydowanie dominującym zadaniem jest system wsparcia dla systemu ubezpieczeń społecznych rolników; kwestie dotyczące otoczenia instytucjonalnego rolnictwa i wsi oraz ich dochody i wydatki omówione zostały w jednym z następnych podrozdziałów. Tak jak już wcześniej napisaliśmy porównywanie wydatków rok do roku jest mocno utrudnione ze względu na jednorazowe transfery, nie będące częścią szerszych strategii rozwoju sektora.

Tabela 72. Wydatki budżetu państwa na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich w latach 2010-2022

Działy i części klasyfikacji budżetowej	2010	2013	2016	2019	2021	2022
	mln zł					
RAZEM	27.097,3	27.199,4	24.932,1	27.647,0	30.078,8	31.361,3
010 – Rolnictwo	10.279,2	10.013,9	6.922,5	8.371,6	10.837,1	11.713,5
32 Rolnictwo	441,2	567,6	593,2	786	1.293,5	1.041,7
33 Rozwój wsi	7.483,5	6.681,9	3.605,3	4.831,8	5.666,0	6.996,3
34 Rozwój regionalny	–	–	–	29,6	0,0	0,0
35 Rynki rolne	32,6	21,9	24,7	31,3	35,7	45,5
44 Zabezpieczenie społeczne	–	–	–	44,4	56,6	32,6
62 Rybołówstwo	–	–	5,5	5,8	5,8	6,8
85 Budżety wojewodów	2.321,8	2.742,6	2.693,8	2.642,6	3.779,6	3.590,6
500 Handel	869,5	391,8	559,8	0	0,0	0,0
35 Rynki rolne	869,5	391,8	524,8	0	0,0	0,0
44 Zabezpieczenie społeczne	–	–	35,0	–	0,0	0,0
753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	15.648,8	16.445,9	16.813,2	18.848,0	18.657,6	18.923,7
72 Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	15.648,8	16.445,9	16.813,2	18.848,0	18.657,6	18.923,7
750 Administracja	111,0	133,6	127,4	128,8	146,6	177,1
32 Rolnictwo	90,8	113,0	105,8	106,5	122,7	149,0
33 Rozwój wsi	13,1	13,5	14,1	14,7	15,6	18,7
35 Rynki rolne	7,1	7,1	7,5	7,6	8,3	9,4
801 Oświata i wychowanie	140,1	166,5	182,3	242,4	360,8	453,9
32 Rolnictwo	140,1	166,5	182,3	242,4	360,8	453,9
854 Edukacyjna opieka wychowawcza	20,5	23,1	27,6	38	55,0	68,7
32 Rolnictwo	20,5	23,1	27,6	38	55,0	68,7
921 Kultura	5,9	5,7	6,4	6,7	12,6	16,2
32 Rolnictwo ¹	5,9	5,7	6,4	6,7	12,6	16,2
Inne działy²	22,2	18,9	293,1	11,2	9,2	8,2

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*.

Szczególnie interesująco wyglądają tutaj wydatki w dziale rolnictwo i łowiectwo w części 33 – „Rozwój wsi”. Porównując kwoty pomiędzy 2010 i 2022 możemy zaobserwować spadek wydatków – różnica jednak polega na ich przeznaczeniu. W latach 2010 – 2015 zdecydowana większość wydatków tej części dotyczyła współfinansowania projektów unijnych i tylko niewielka część była przekazywana instytucjom obsługującym rolnictwo (np. ARiMR). Obecnie jest odwrotnie – zdecydowana większość wydatków jest przeznaczona na utrzymanie otoczenia instytucjonalnego i jedynie część jest wydawana na współfinansowanie projektów unijnych. Zastanawia również przyznawanie tak znaczących dotacji dla ARiMR w części 33 – *Rozwój wsi* zamiast w części 32 – *Rolnictwo*, chociaż wśród zadań Agencji dominują te związane właśnie z rolnictwem. Oznacza to również znaczny wzrost wydatków bieżących związanych z utrzymaniem inwestycji wspierających rolnictwo – wydatków, które trudno będzie ograniczyć w przypadku konieczności cięć budżetowych.

Znaczącą grupę wydatków budżetu państwa na rolnictwo stanowią dotacje dla rolników, producentów rolnych i innych instytucji wykonujących zadania na rzecz rolnictwa. Największa część kwoty na dotacje przeznaczona jest na finansowanie refundacji rolnikom części kosztów poniesionych przez nich na zakup oleju napędowego do samochodów i maszyn służących produkcji rolnej. W 2024 r. stawka wynosi 1,46 zł za litr – podczas gdy w 2023 r. wynosiła 1,20 zł za litr.

Podstawą udzielania wsparcia jest ustawa z dnia 10 marca 2006 roku o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej¹⁰⁶. Płatności przysługują zarówno rolnikom indywidualnym, jak i osobom prawnym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Wypłaty refundacji są zadaniem wykonywanym przez jednostki samorządu terytorialnego (a konkretnie – gminom) jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej i finansowane z budżetów wojewodów. Wojewodowie przekazują gminom dodatkowo 2% wypłacanych kwot na pokrycie ryczałtowo określonych kosztów wykonania zadania.

Na podstawie złożonego wniosku oraz przedstawionych faktur właściwy organ gminy (wójt, burmistrz lub prezydent miasta) podejmuje decyzje o zwrocie podatku. Wysokość zwrotu jest ograniczona do sumy dwóch wielkości:

- iloczynu powierzchni użytków rolnych w gospodarstwie i 160,6 zł – oznacza to, że limit wysokości zwrotu jest bezpośrednio zależna od wielkości gospodarstwa,
- iloczynu średniej rocznej liczby dużych jednostek przeliczeniowych (DJP) bydła i 58,40 zł; liczba DJP jest ustalana, zgodnie z tabelą zamieszczoną w załączniku do ustawy, w zależności od liczby zwierząt w każdej z siedmiu wyróżnionych kategorii, lub iloczynu średniej rocznej liczby świń i 5,84 zł.

Przeliczniki służące do ustalenia liczby DJP przedstawiono w tabeli 73.

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 73 przeliczniki oraz stawka za każdy hektar użytków rolnych określają tylko górny limit wypłat, a naliczona do wypłaty kwota nie może być wyższa od kwoty podatku akcyzowego ujętej w fakturach przedkładanych do rozliczenia.

¹⁰⁶ Dz. U. z 2023, poz. 1948.

Tabela 73. Przeliczniki wybranych sztuk zwierząt gospodarskich przy wyliczaniu zwrotu akcyzy zawartej w cenie oleju napędowego

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

Źródło: załącznik do ustawy z dnia 10 marca 2006 roku o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystanego do produkcji rolnej (Dz. U. z 2023 r., poz. 1948)

Obecne zasady refundacji obowiązują od 2023 roku – w ramach zmian systemu, dodano możliwość zwrotu kwoty podatku akcyzowego również hodowcom owiec, kóz i koni. Poprzednia znacząca zmiana miała miejsce w 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. Pomiedzy 2016 i 2018 stawka wynosiła 86 zł za hektar. Trzeba pamiętać, że są to limity – faktyczna wielkość wypłaconych środków Pomocowych mogła więc być niższa. Wraz ze wzrastającą stawką, rosła też ogólna kwota wsparcia wypłaconego rolnikom. W 2014 r. przeznaczono na ten cel 750 mln zł, w 2018 r. – 911,8 mln zł, a w 2022 r. ok. 1,23 mld zł¹⁰⁷.

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

- dla produkcji roślinnej (do upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych) od: huraganu, powodzi, deszczu nawalnego, gradu, pioruna, obsunięcia się ziemi, lawiny, suszy, ujemnych skutków 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 gospodarskich¹⁰⁸, 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 2010 roku na dopłaty do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich wydano z budżetu państwa 97 mln zł, w 2018 r. prawie 450 mln zł a w 2022 r. – 560 mln zł z zaplanowanej na ten cel kwoty 920 mln zł na dopłaty do ubezpieczeń. Pokazuje to, że sektor rolny nie korzysta z ubezpieczeń upraw w takim stopniu jakby mógł.

Do dotacji wspierających instytucje obsługi rolnictwa można także zaliczyć dotacje dla spółek wodnych. Otrzymują one z budżetów wojewodów dotacje podmiotowe na utrzymanie wód oraz

¹⁰⁷ Szacunek na podstawie wydatków jednostek samorządu terytorialnego w rozdziale 01095 (rolnictwo i łowiectwo – działalność pozostała) i paragrafie 443 (różne opłaty i składki)

¹⁰⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 477.

urządzeń melioracyjnych. Wysokość dotacji jest zmienna i wynosi od 45 do 100 mln zł rocznie, w zależności od liczby przewidzianych zadań inwestycyjnych.

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

W systemie powszechnej edukacji funkcjonuje 59 szkół średnich i zawodowych, dla których organem prowadzącym jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W szkołach tych uczy się około 11 tysięcy uczniów¹⁰⁹. Szkoły te są finansowane bezpośrednio z budżetu państwa w części 32 – *Rolnictwo*. Roczna kwota wydatkowana na oświatę i wychowanie wyniosła w 2022 r. ok. 520 mln zł (w porównaniu z około 270 mln zł w 2019 roku), z czego największą część stanowiły wydatki na utrzymanie szkół, burs i internatów:

- na technika rolnicze – 402,9 mln zł,
- na szkoły branżowe – 32,7 mln zł,
- na bursy i internaty – 68,3 mln zł.

Jeżeli porównamy przeciętną kwotę przypadającą na jednego ucznia (około 47 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 na kierunkach rolniczych oraz badaniami z zakresu rolnictwa.

W latach 2010-2022 na funkcjonowanie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z budżetu państwa przeznaczano rocznie średnio 125 mln zł.

5.2.2. 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 jest na preferencyjnych warunkach dla jego uczestników. W porównaniu do systemu „pracowniczego”, obsługiwanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych¹¹⁰, system rolniczy charakteryzuje się znacznie niższymi składkami i niższymi świadczeniami. W 2022 r. w KRUS ubezpieczonych było prawie 1,1 miliona osób, z czego ok. 40% stanowili współmałżonkowie i członkowie rodzin ubezpieczonych rolników, również objęci ubezpieczeniami społecznymi rolników.

Zmiany demograficzne, które obserwujemy na terenach wiejskich dotyczą również rolnictwa – stale spada liczba ubezpieczonych (i tym samym liczba płatników składek). Spada również liczba świadczeniobiorców, ale jednocześnie wzrasta (na niekorzyść systemu) relacja liczby beneficjentów do liczby płatników. W ostatnich piętnastu latach liczba ubezpieczonych w systemie rol-

¹⁰⁹ *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2022/2023*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa-Gdańsk 2023

¹¹⁰ Oprócz systemu rolniczego i pracowniczego istnieje również finansowany całkowicie z budżetu państwa system rent i emerytur dla żołnierzy i funkcjonariuszy tzw. służb mundurowych – wojska, policji, Straży Granicznej, straży pożarnej i Służby Więziennej. Z systemu tego korzystają również sędziowie i prokuratorzy pobierający wynagrodzenia dla osób w stanie spoczynku.

czym zmniejszyła się o ok. 30%, a dynamika spadku nadal rośnie. Jest to spowodowane dwoma czynnikami:

- zmniejszaniem się liczby gospodarstw rolnych – pomiędzy 2010 i 2020 rokiem liczba gospodarstw spadła o prawie 200 tysięcy i według szacunkowych danych publikowanych w corocznych rocznikach statystycznych rolnictwa, trend ten trwa nadal,
- stopniowym ograniczaniem dostępu do systemu osób gospodarujących na znikomych obszarach gruntów rolnych i domowników pomagających w pracy w gospodarstwie rolnym.

Interesujące jest przy tym, że mimo tych zmian, przy silnie malejącej liczbie ubezpieczonych rolników i ich współmałżonków liczba ubezpieczonych domowników zmniejsza się bardzo nieznacznie.

Tabela 74. Ubezpieczeni w KRUS, emeryci i renciści rolni w latach 2010-2022

Wyszczególnienie	2010	2015	2017	2019	2021	2022	
	Osoby						2010 = 100
Ubezpieczeni	1.535,5	1 375,5	1 270,5	1.215,1	1.157,4	1.092,7	71,2
Rolnicy	948,2	839,1	766,1	721,8	679,2	652,9	68,8
Współmałżonkowie	429,9	380,5	344,4	323,1	297,8	282,9	65,8
Domownicy	157,4	154,9	153,1	151,3	146,3	144,6	91,8
Płatnicy składek	1.161,6	1.062,3	989,6	924,4	875,9	833,3	71,7
Emeryci i renciści							
Emeryci	1.096,3	943,0	918,4	914,4	811	775	70,7
Renciści	278,0	260,0	256,7	242,9	225,5	218,5	78,6

Źródło: Kwartalna Informacja Statystyczna – IV kwartał 2022 r. (2023), Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa

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. Wynika to stąd, że obowiązkowi ubezpieczenia w KRUS podlegają wyłącznie rolnicy gospodarujący na powierzchni przekraczającej 1 hektar przeliczeniowy. Oznacza to na przykład, że rolnicy gospodarujący na glebach V i VI klasy w czwartym okręgu podatkowym podlegają obowiązkowi ubezpieczenia tylko wtedy, gdy gospodarują na powierzchni ponad 10 hektarów gruntów klasy V lub na 20 hektarach gruntów klasy VI¹¹¹.

Obowiązkowemu ubezpieczeniu w KRUS podlegają rolnicy w dwóch zakresach. Aktualna składka (II kwartał 2024) za ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie została ustalona na poziomie 60 zł miesięcznie za osobę. Składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe została ustalona w wysokości 143 zł. Oznacza to, że miesięczny wymiar składek wynosi 203 zł, a roczny nieco powyżej 2400 zł za osobę. Dla właścicieli dużych gospodarstw wysokość składki emerytalnej jest wyższa i wynosi:

- 172 zł dla gospodarstw od 50 do 100 ha przeliczeniowych,
- 343 zł dla gospodarstw od 100 do 150 ha przeliczeniowych,
- 515 zł dla gospodarstw od 150 do 300 ha przeliczeniowych,
- 686 zł dla gospodarstw powyżej 300 hektarów przeliczeniowych.

Powyższe stawki dotyczą zarówno rolników, jak i małżonków i domowników. Widzimy ogromną przepaść pomiędzy wysokościami składek w systemie rolniczym i powszechnym – odbiciem tego

¹¹¹ Por. art. 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333)

jest zarówno wysokość świadczeń, ale również stopień samofinansowania i wysokość dotacji budżetowej.

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

- Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER), z którego wypłacane są emerytury i renty rolnicze,
- Funduszu Prewencji i Rehabilitacji,
- Funduszu Administracyjnego, z którego pokrywane są koszty funkcjonowania KRUS,

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

Tabela 75. Finanse państwowych funduszy celowych KRUS w latach 2010-2022

Wyszczególnienie	2010	2013	2016	2019	2021	2022
	mln zł					
Fundusz Emerytalno-Rentowy (FER)						
Przychody	16.347,7	17.446,2	19.598,1	21.453,6	21.270,7	21.406,6
Składki	1.356,4	1.530,0	1.429,0	1.370,7	1.418,5	1.455,2
Dotacja z budżetu państwa	14.935,8	15.853,1	16.373,0	18.510,8	18.367,0	18.658,3
Refundacja świadczeń zbiegowych ¹	.	.	1.691,7	1.441,7	1.216,9	1.105,0
Inne	55,6	63,1	104,4	130,4	268,3	188,1
Koszty	16.575,4	17.557,9	19.967,0	21.664,2	21.191,9	21.307,0
w tym:						
Wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych	14.270,6	15.347,6	17.722,7	19.327,5	18.652,9	18.766,6
Odpis na rzecz Funduszu Administracyjnego	442,0	455,6	481,9	574,5	625,8	712,1
Składki na ubezpieczenie zdrowotne	1.859,1	1.750,2	1.754,8	1.760,5	1.762,4	1.764,8
Fundusz Administracyjny						
Przychody	585,2	590,7	598,3	708,0	772,9	867,4
Odpis z FER	442,0	455,6	481,9	574,5	625,8	712,1
Odpis z Funduszu Składowego	58,4	58,8	48,3	73,0	56,8	67,8
Inne dochody	84,8	76,3	68,1	60,5	90,3	87,4
Koszty	586,2	573,7	640,2	706,9	766,6	872,4
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji						
Przychody	39,0	33,6	36,5	44,6	44,1	52,9
Dotacja z budżetu państwa	6,0	0,3	0,3	5,0	13,3	15
Odpis z Funduszu Składowego	32,5	32,6	34,9	39,5	30,7	37,3
Koszty	43,7	33,7	35,7	44,1	41,4	55,1

¹ Do 2013 r. wydatki na świadczenia zbiegowe nie były wykazywane w planach finansowych FER

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Jak widać z zamieszczonych powyżej danych, FER – podobnie jak Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – finansujący świadczenia emerytalno-rentowe z systemu „pracowniczego” – otrzymuje corocznie bardzo znaczącą dotację z budżetu państwa. Jej wysokość dość szybko rośnie, mimo iż liczba świadczeniobiorców otrzymujących renty i emerytury z KRUS stale maleje. Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat (2010-2022) dotacja budżetowa dla FER rosła średnio o 1,9% rocznie przy jednoczesnym spadku liczby osób pobierających emerytury i renty średnio o 2,3% rocznie i spadku liczby osób opłacających składki na rzecz tego funduszu o 2,7% rocznie. Oznacza to nie tylko rosnące koszty wsparcia dla KRUS, ale również stale rosnący wskaźnik wsparcia w przeliczeniu na jednego ubezpieczonego.

Zasadniczym problemem dla finansów KRUS (a właściwie dla Skarbu Państwa, uzupełniającego niedobory środków KRUS) nie jest jednak pogarszająca się relacja liczby świadczeniobiorców do liczby osób opłacających składki), lecz bardzo niekorzystna relacja wysokości składki do wypłacanych świadczeń. W efekcie stopień samofinansowania KRUS, czyli stopień pokrycia kosztów własnymi przychodami) wynosi obecnie tylko 6,8%, podczas gdy dla również mocno niezbilansowanego finansowo pracowniczego systemu ubezpieczeń społecznych wskaźnik ten jest mniej więcej dwunastokrotnie 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.

Podstawowa składka systemu powszechnego w 2024 roku dla przedsiębiorców wynosi 1600,32 zł ubezpieczenia społecznego (emerytalne, rentowe i chorobowe) oraz 314,1 zł składki zdrowotnej – daje to ponad 1900 zł miesięcznie, przy około 200 zł miesięcznie w KRUS. Kolejnym powodem, dla którego dofinansowanie przypadające na jednego świadczeniobiorcę w KRUS jest znacznie wyższe niż w systemie pracowniczym są proporcje liczby ubezpieczonych i świadczeniobiorców – w 2022 r. na 100 świadczeniobiorców przypadało w KRUS 101 ubezpieczonych opłacających składki, a w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – ponad 215.

Działanie tych dwóch czynników:

- mniej korzystnej niż w FUS proporcji wysokości składki do przeciętnego świadczenia,
- mniej korzystnej niż w FUS proporcji liczby świadczeniobiorców do liczby ubezpieczonych,

powoduje, że przypadająca na jednego świadczeniobiorcę dotacja do FER jest ponad trzykrotnie wyższa niż dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹¹². Przypomnieć warto, że gdy system ubezpieczeń społecznych rolników był tworzony ustalono, że wydatki na świadczenia dla rolników finansowane będą w jednej trzeciej składkami rolników, a w dwóch trzecich – dotacjami z budżetu państwa¹¹³. Od zasady tej trzeba jednak było szybko odejść – najpierw zmniejszając udział rolników do 17%, a później ograniczając go sukcesywnie, by w 1990 r. dojść do poziomu 6%, bliskiego obserwowanemu obecnie.

Tabela 76. Porównanie systemów emerytalnych w latach 2010-2022

Wyszczególnienie	Jednostka miary	2010	2016	2019	2021	2022
Ubezpieczeni						
ZUS	osoby	14.656,5	15.109,6	16.632,3	16.703,1	16.979,1
KRUS	osoby	1.535,5	1.335,2	1.199,3	1.134,6	1.092,7
Emeryci i renciści						
ZUS	osoby	7.633,1	7.255,3	7.707,1	7.804,5	7.854,8
KRUS	osoby	1.374,7	1.194,4	1.120,1	1.036,5	993,5
Przeciętna emerytura i renta						
ZUS	zł	1.588,95	2.018,5	2.264,1	2.552,9	2.851,8
KRUS	zł	825,0	1.074,9	1.176,2	1.436,3	1.507,6
Dotacja budżetowa na jednego świadczeniobiorcę						
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	zł	5602,8	6.181,4	5.050,5	4.483,3	4.922,3

¹¹² Różnica pomiędzy kolejnymi latami w relacji dotacji dla funduszy KRUS i ZUS jest spowodowana różnymi terminami przekazywania dotacji – w ostatnich latach FUS otrzymywał dodatkową dotację pod koniec roku, która sprawiała, że niektóre lata statystycznie wyglądały na bardziej zbilansowane. W dłuższym okresie takie wahania nie mają znaczenia.

¹¹³ Por. art. 42 ust. 5 ustawy z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 268). W zastępującej ustawę z 1982 r. ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst pierwotny: Dz. U. z 1991 r. Nr 7 poz. 24, tekst obecnie obowiązujący: Dz. U. z 2024 r. poz. 90) nie ma już przepisów określających proporcje finansowania emerytur i rent z KRUS.

KRUS	zł	10.882,1	13.736,1	16.526,0	17.720,2	18.780,4
Stopień samofinansowania						
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	%	75,7	78,7	80,5	80,4	84,8
KRUS	%	8,5	8,4	6,9	6,69	6,83

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

KRUS finansuje również – tzw. świadczenia zbiegowe, czyli świadczenia dla osób, które uzyskały prawo do świadczeń emerytalno-rentowych z obu systemów – rolniczego, jak i pracowniczego. Na świadczenia te otrzymuje środki z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

5.2.3. Otoczenie instytucjonalne

W ustawie budżetowej zawarte są plany finansowe 25 jednostek bezpośrednio odpowiedzialnych za wsparcie rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa oraz plan finansowy Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ograniczamy się tutaj jedynie to jednostek, dla których jest to podstawowe zadanie – możemy oczywiście odnaleźć działania związane z rolnictwem np. w granatach przyznawanych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, ale są to znacznie mniejsze środki i nie są gwarantowane. Instytucje, które zakwalifikowaliśmy do tej grupy obejmują:

- jednostki budżetowe:
 - Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt,
 - Krajową Stację Chemiczno-Rolniczą,
 - Główny Inspektorat Weterynarii wraz z oddziałami wojewódzkimi, powiatowymi i granicznymi,
 - Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa,
 - Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych,
- agencje wykonawcze:
 - Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
 - Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, wraz z zarządzanym przez niego Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa¹¹⁴,
 - Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych,
- inne państwowe osoby prawne:¹¹⁵
 - Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie,
 - szesnaście wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego.

ARiMR jest jednostką wiodącą w zakresie wspierania rolnictwa – oprócz realizacji zadań własnych, jest również odpowiedzialna za nadzór, organizację i wdrażanie instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej. Wysokie koszty utrzymanie agencji w dużej mierze wynikają ze sposobu organizacji jej funkcjonowania – 330 oddziałów (wojewódzkich i powiatowych) pozwala na sprawną obsługę na poziomie lokalnym; pomimo wysokich kosztów funkcjonowania, ze względu na realizację zadań, taką strukturę należy uznać za uzasadnioną. Jak już wspomnieliśmy wcześniej, od 2022 roku ARiMR realizuje zadania w oparciu o dotację z Funduszu Pomocy¹¹⁶ –

¹¹⁴ Zasób nie jest odrębną jednostką organizacyjną, ale jest finansowo oddzielony od KOWR, a jego plan finansowy uchwalany jest w ustawie budżetowej.

¹¹⁵ o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

¹¹⁶ Utworzony w 2022 roku w Banku Gospodarstwa Krajowego, fundusz zajmujący się pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa

niestety nie wiemy jakie są to zadania i na co te środki zostały przeznaczone¹¹⁷. Zadania własne realizowane przez ARiMR obejmują m.in.:

- dopłaty do oprocentowania kredytów,
- finansowanie lub dofinansowanie transportu i unieszkodliwiania padłych zwierząt,
- finansowanie zalesiania gruntów rolnych,
- dopłaty do materiału siewnego,
- pomoc finansową dla kół gospodyń wiejskich,
- pomoc finansową dla rolników w przypadku ekstremalnych zjawisk pogodowych,
- pomoc finansową dla właścicieli statków rybackich na rozpoczęcie działalności.

Zakres działalności Agencji jest szeroki i obejmuje większość zagadnień związanych z funkcjonowaniem rolnictwa.

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 zmniejsza czytelność ewidencji i utrudnia ocenę sposobu gospodarowania środkami publicznymi.

Charakterystyczny dla sprawozdawczości ARiMR jest sposób prezentacji w sprawozdaniu wykorzystania kwoty na programy finansowane przez ARiMR – w 2018 roku z ogólnej kwoty 1.873,7 mln zł na realizację programów pomocowych kwota 1.552,2 mln zł została opisana jako „pomoc finansowa z pozostałych tytułów” Mimo wielokrotnych próśb nie udało nam się otrzymać z ARiMR bardziej szczegółowych informacji w tej kwestii. W 2019 r. ponad 70% wydatków na realizację zadań zostało opisanych w ten sam sposób.

Tabela 77. Wybrane pozycje planu finansowego ARMiR w latach 2010-2022

Wyszczególnienie	2010	2016	2019	2021	2022
			tys. zł		
Przychody ogółem	2.036.882	1.535.379	2.403.672	2.154.130	6.433.408
w tym: dotacje z budżetu państwa	2.005.205	1.441.122	2.284.000	2.027.827	3.258.823 ¹¹⁸
Koszty ogółem	1.943.429	1.501.445	2.409.249	2.152.082	6.468.809
Koszty funkcjonowania	1.200.441	1.044.898	1.250.284	1.311.177	1.500.458
Koszty realizacji zadań	742.988	451.302	1.152.130	835.407	4.962.638
Pozostałe koszty	178.962	5.245	6.835	5.498	5.713

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

W 2017 roku z połączenia Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych, utworzono Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR)¹¹⁹. KOWR, w odróżnieniu od ARiMR, ma również obowiązki niezwiązane z rolnictwem. Do kluczowych zadań KOWR należą:

- zarządzanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa,

¹¹⁷ W sprawozdaniu do ustawy budżetowej opisano ten wydatek jako „pomoc finansowa dla producenta rolnego na dofinansowanie zakupu w okresie od dnia 1 września 2021 r. do dnia 15 maja 2022 r. nawozów mineralnych innych niż wapno nawozowe i wapno nawozowe zawierające magnez od podmiotów prowadzących działalność w zakresie obrotu lub sprzedaży nawozów”. Art. 14 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 232) nie przewiduje możliwości finansowania takich zadań.

¹¹⁸ Nie uwzględniono tutaj dotacji z Funduszu Pomocy

¹¹⁹ Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 1933)

- wspieranie rozwoju sektora rolno-spożywczego,
- wspieranie działań na rzecz odnawialnych źródeł energii,
- monitorowanie rynków rolnych i żywnościowych,
- tworzenie i poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych.

Działalność KOWR, oprócz zadań przejętych z Agencji Rynku Rolnego i z Agencji Nieruchomości Rolnych, ma się koncentrować na wzmocnieniu wdrażania obowiązujących strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Dzięki przychodom z gospodarowania składnikami majątku Skarbu Państwa, dotacja dla KOWR jest relatywnie niska w porównaniu z zakresem realizowanych zadań. Taki system rozliczeń z budżetem niezgodny jest jednak z zasadą tzw. budżetowania brutto.

Powyższa tabela przedstawia wydatki budżetu państwa na instytucje wspomagające funkcjonowanie rolnictwa – co istotne, nie są to wydatki tych instytucji, a jedynie otrzymywane przez nie dotacje, czyli faktyczny koszt ponoszony przez finanse publiczne na ich funkcjonowanie. Większość z nich ma swoje własne dochody, którymi również finansuje działalność statutową.

Tabela 78. Wydatki budżetu państwa na funkcjonowanie innych niż ARiMR jednostek obsługi rolnictwa w latach 2010-2022

Wyszczególnienie	2010	2016	2019	2021	2022
	tys. zł				
Ogółem	686.066	1.205.661	1.509.934	1.708.226	2.037.660
Centrum Doradztwa Rolniczego	11.060	14.065	25.587	29.074	30.963
Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego		175.333	214.053	276.129	289.577
Centralny Ośrodek Badań Odmian Roślin Uprawnych	27.529	33.237	36.290	35.313	44.313
Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt	5.002	13.226	14.188	13.034	14.424
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	x	x	58.100	59.448	36.032
Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza	36.711	47.003	45.492	47.937	60.892
Główny Inspektorat Weterynarii ¹	442.809	721.339	867.128	957.017	1.212.745
Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa ¹	119.221	148.973	185.687	208.650	246.453
Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	43.734	52.485	63.409	81.624	102.261

¹ Razem z placówkami terenowymi

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Największa kwota dotyczy funkcjonowania inspektoratów weterynaryjnych (głównie na szczeblu powiatowym), jednak nie jest ona w całości przeznaczona na rolnictwo. Funkcjonowanie weterynaryjnych posterunków granicznych, nadzór nad produkcją pasz, kontrola hodowli zwierzęcych, zwalczanie zwierzęcych chorób zakaźnych oraz współpraca z pozostałymi inspekcjami są zadaniami o charakterze ogólnopaństwowym, a nie jedynie sektorowym.

Szesnaście wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego wraz z Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie wykonują działalność szkoleniowo-doradczą na rzecz sektora rolno-spożywczego oraz mieszkańców obszarów wiejskich. Ocena funkcjonowania ODR jest niezwykle trudna ze względu na tempo zmian zachodzących m.in. w technologii. Jak pisze A. Sadowski „Aby podolać narastającym wyzwaniom konieczne jest przede wszystkim znacznie lepsze zmotywowanie doradców do rozpoznania innowacji oraz do transferu zdobytej wiedzy. Postulat ten należy rozumieć w dwóch aspektach. Pierwszy to motywacja materialna, a więc wyższe dofinansowanie jednostek doradczych i wzrost uposażeń doradców. Drugi to stworzenie systemu stałej współpracy pomiędzy doradztwem, nauką oraz innymi instytucjami i przedsiębiorstwami

tworzącymi innowacje”¹²⁰. Widać więc, że poprawne funkcjonowanie ODR będzie zależało od dostosowania swojej oferty do faktycznych potrzeb rolników i przetwórców.

Zmienność wydatków, w szczególności mierzona rok do roku, wynika zarówno ze stałego wzrostu niektórych typów wydatków (np. dotacja dla funduszy KRUS lub dla ARiMR), ale również ze wzrostów i spadków niektórych typów wydatków – najlepszym przykładem będzie wysokość współfinansowania projektów europejskich. Wysokość współfinansowania jest uzależniona zarówno od unijnych cykli budżetowych, jak i od doboru projektów realizowanych w danych latach.

5.2.4. Jednostki samorządu terytorialnego

Pomimo określenia pewnej metodologii, której używamy do określenia wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich, jednostki samorządowe wymykają się tej metodologii. W przypadku samorządów wiejskich, całe ich wydatki możemy traktować jako właśnie rozwój obszarów wiejskich, dlatego w tym przypadku ograniczymy się jedynie do bezpośredniego wsparcia rolnictwa.

Zdecydowana (w szczególności kwotowo) większość zadań są to zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, które są ujęte w budżecie państwa i nie będziemy ich tutaj wykazywać. Zadania zlecone obejmują m.in. dystrybucje dopłat do paliwa rolniczego, prace geodezyjne na rzecz rolnictwa oraz utrzymanie podstawowych urządzeń melioracji wodnych.

To najważniejszych zadań własnych należy zaliczyć budowę i utrzymanie infrastruktury wodociągowej i sanitacyjnej na wsi (infrastruktura wodociągowa wsi – 01043 oraz infrastruktura sanitacyjna wsi – 01044 są klasyfikowane w dziale rolnictwo i łowiectwo a nie w gospodarce komunalnej), melioracje wodne oraz obowiązkowe odpisy na izby rolnicze (2% przychodów z tytułu podatku rolnego). Łączna roczna wielkość wydatków własnych jednostek samorządowych utrzymuje się w całym badanym okresie na w granicach od 2 do 3,5 mld zł.

5.3. Wsparcie bezpośrednie – środki Unii Europejskiej

Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej środki otrzymywane z budżetu unijnego stały się istotnym, stabilnym źródłem finansowania polskiej gospodarki. Od 2004 r. Polska jest nieprzerwanie beneficjentem netto rozliczeń z budżetem UE. W całym okresie lat 2004-2020 nadwyżka transferów z budżetu UE ponad polskie wpłaty do budżetu unijnego wyniosła ok. 161,7 mld euro, czyli ok. 8 mld euro rocznie.

Tabela 79. Transfery między Polską i budżetem UE w latach 2004-2023

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

¹²⁰ Arkadiusz Sadowski, *Rolnictwo w świecie zmian – wyzwania dla doradztwa*, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego nr 4/2020, Centrum Doradztwa Rolniczego, 2020

2010	3.492	11.229	108	7.542	3.516	1.828	1.572	63
2011	3.778	14.271	80	9.725	4.326	2.395	1.706	140
2012	3.570	15.439	24	10.445	4.931	2.702	2.025	40
2013	4.441	15.636	79	10.534	4.999	3.065	1.696	25
2014	4.154	17.125	55	11.946	5.109	3.154	1.773	15
2015	4.270	13.054	–	7.933	5.058	3.376	1.428	62
2016	4.495	9.976	–	5.181	4.523	3.231	1.048	273
2017	3.559	11.153	–	7.078	3.982	3.313	564	93
2018	4.483	15.759	–	11.055	4.260	3.307	867	443
2019	5.050	16.285	–	11.339	4.495	3.363	1.085	451
2020	5.832	18.991	–	13.361	4.719	3.422	1.196	911
2021	7.075	18.585	–	13.166	4.727	3.333	1.392	692
2022	7.460	18.742	–	12.996	4.691	3.380	1.309	1.055
2023	6.465	13.470	–	7.696	4.899	3.393	1.505	875
Razem	83.882	245.540	3.306	158.657	75.830	48.196	24.707	7.747

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Rolnictwo w znaczącym stopniu korzysta ze środków otrzymywanych przez Polskę z budżetu unijnego. Transfery przeznaczone na finansowanie przedsięwzięć Wspólnej Polityki Rolnej stanowiły w całym okresie lat 2004-2023 ponad 30% środków przekazanych Polsce, rolnictwo i obszary wiejskie korzystały też z innych kategorii transferów, takich jak np. środki programu SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*), wspierającego w pierwszych latach dostosowanie polskiego rolnictwa do wymagań unijnych. Dla programu rozwoju obszarów wiejskich istotne znaczenie mają też wydatki dokonywane w ramach regionalnych programów operacyjnych, finansowanych ze środków finansujących politykę strukturalną UE, jednak ustalenie ich kwoty (wyodrębnienie z ogólnych kwot wydatków regionalnych programów operacyjnych kwot, które można uznać za wsparcie rozwoju obszarów wiejskich) jest praktycznie niemożliwe.

Interesujący obraz zmian relacji finansowych pomiędzy Polską i UE w kolejnych okresach wieloletniego programowania unijnego przedstawiają dane z tabeli 80, 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, a także akcesji nowych państw oraz opuszczenia UE przez Wielką Brytanię), lecz znacznie szybciej rośnie udział Polski w wydatkach UE;
- udział wydatków na przedsięwzięcia WPR jest stabilny w całym okresie od akcesji Polski do UE,
- w strukturze wydatków WPR systematycznie rośnie udział dopłat bezpośrednich, co jednocześnie oznacza zmniejszanie się udziału przedsięwzięć służących wsparciu modernizacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich – należy uznać, że WPR w polskim wydaniu ewoluuje w stronę instrumentu socjalnego, kosztem jego funkcji restrukturyzacyjnych i rozwojowych.

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

Tabela 80. Transfery między Polską i budżetem UE w latach 2004-2023 – wskaźniki

Lata	Relacja transferów z budżetu UE do składki	Struktura transferów z budżetu UE			Udział dopłat w transferach na WPR	Udział Polski ¹	
		Polityka strukturalna	Wspólna Polityka Rolna	Inne		w tworzeniu dochodów budżetu UE	w wydatkach budżetu UE
		%%					
2004-2020	306,7	62,8	32,8	4,4	59,9	2,7	8,7
2004-2006	187,4	29,7	33,9	36,3	37,9	2,0	3,9
2007-2013	325,6	66,2	31,5	2,3	52,8	2,7	9,3
2014-2020	320,4	65,4	32,9	1,7	72,0	2,9	9,8
2021-2023	241,8	66,6	28,2	5,2	70,5	4,5	12,1

¹ Dane o udziale Polski w dochodach i wydatkach budżetu UE – bez roku 2020

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

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

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

przy czym w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich funkcjonują również instrumenty wsparcia bardzo zbliżone do dopłat bezpośrednich.

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

5.3.1. Dopłaty bezpośrednie

Razem z uchwaleniem nowego wieloletniego budżetu Unii Europejskiej wprowadzono znaczące zmiany w systemie przyznawania dopłat bezpośrednich. Plan strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej 2023-2027 (czyli nowa Umowa Partnerstwa tylko dla WPR) wprowadza warunkowość w dostępie do dopłat bezpośrednich w zależności od stosowania norm SMR i GAEC. Od 2023 roku obowiązuje również ograniczenie w dostępie do dopłat bezpośrednich oparte o definicję rolnika aktywnego. Polska przez wiele lat broniła się przed zmianą systemu dopłat bezpośrednich, jednak nowa perspektywa finansowa, nowa umowa partnerstwa i nowe rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE sprawiły, że zmiany trzeba było wprowadzić.

Według obowiązujących przepisów, dopłaty bezpośrednie otrzymywać będą jedynie rolnicy aktywni. O ile samo ograniczenie dostępu do dopłat i zwiększenie ich efektywności jest dobrym rozwiązaniem, to nowe przepisy dotyczą jedynie największych producentów. Zgodnie z nimi, rolnikiem aktywnym jest każdy „rolnik”¹²¹, który w poprzednim roku otrzymał płatności bezpośrednie w kwocie do 5000 EUR. Jeżeli otrzymał wyższe dopłaty, musi dowieść, iż faktycznie

¹²¹ Właściwie nie rolnik, ale posiadacz (lub dzierżawca) ziemi rolnej.

proceedzi gospodarstw rolne¹²². Oznacza to, że nadal pozostanie problem tysięcy kilku – kilkunastohektarowych gospodarstw nieprowadzących produkcji towarowej, które pomoc nadal będą utrzymywać. Wydaje się, że problem leży właśnie wśród dużej ilości beneficjentów pobierających pomoc, pomimo faktu, iż nie są rolnikami a jedynie posiadaczami ziemi klasyfikowanej jako rolnej.

Znacznie większe kontrowersje spowodowało wprowadzenie norm SMR i GAEC. Są to normy i zasady prowadzenia działalności rolniczej uwzględniające potrzeby zarówno ludzi jak i środowiska naturalnego.

SMR czyli *Statutory Management Requirements* to zbiór norm i wymogów odnoszący się do sposobów gospodarowania. Stosowanie norm SMR jest niezbędne w celu otrzymania podstawowego wsparcia dochodowego, czyli podstawowej płatności obszarowej. Lista norm SMR obejmuje:

- SMR 1 – Ramowa Dyrektywa Wodna – wymogi dotyczące kontroli pozwoleń
- SMR 2 – Ochrona wód przed zanieczyszczeniami spowodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego
- SMR 3 – Ochrona dzikiego ptactwa
- SMR 4 – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory –
- SMR 5 – Bezpieczeństwo żywności i pasz
- SMR 6 – Zdrowie zwierząt
- SMR 7 – Zdrowotność roślin
- SMR 8 – Zrównoważone stosowanie pestycydów
- SMR 9 – Dobrostan cieląt
- SMR 10 – Dobrostan świń
- SMR 11 – Dobrostan zwierząt hodowlanych

Pomimo wprowadzenia powyższych zasad od 2023 roku, większość norm obowiązywała wcześniej i ich wprowadzenie nie jako warunku otrzymania dopłat nie wpłynęło znacząco na rolnictwo. Znacznie inaczej wygląda kwestia dyrektyw GAEC. GAEC czyli *good agricultural and environmental conditions* wprowadzają dziewięć obszarów przepisów, które rolnicy muszą spełnić aby otrzymać pełne wsparcie. Obszary określone normami to:

- GAEC 1 – Utrzymywanie trwałych użytków zielonych w oparciu o stosunek powierzchni trwałych użytków zielonych do powierzchni użytków rolnych na poziomie krajowym
- GAEC 2 – Ochrona torfowisk i terenów podmokłych
- GAEC 3 – Zakaz wypalania gruntów rolnych
- GAEC 4 – Ustanowienie stref buforowych wzdłuż cieków wodnych
- GAEC 5 – Zarządzanie orką, przyczyniające się do zmniejszenia ryzyka degradacji i erozji gleby, w tym uwzględnianie nachylenia terenu
- GAEC 6 – Minimalna pokrywa glebowa w najbardziej newralgicznych okresach
- GAEC 7 – Zmianowanie i dywersyfikacja upraw na gruntach ornych
- GAEC 8 – Minimalny udział powierzchni gruntów ornych przeznaczonych na obszary i elementy nieprodukcyjne oraz na wszystkich użytkach rolnych, zachowanie elementów krajobrazu oraz zakaz ścinania żywopłotów i drzew podczas okresu lęgowego ptaków oraz okresu wychowu młodych.
- GAEC 9 – Zakaz przekształcania lub zaorywania TUZ wyznaczonych jako cenne na obszarach NATURA 2000.

¹²² Wśród działalności zakazanych dla rolników / przedsiębiorstw ubiegających się o dopłaty wykazano m.in.: administrowanie portami lotniczymi, zarządzanie terenami sportowymi, obrót nieruchomościami oraz zarządzanie kolejami.

Szczególne kontrowersje wzbudziły w Polsce norma GAEC 7, czyli konieczność dywersyfikacji upraw w każdym roku (minimum 40% areału) oraz norma GAEC,8 czyli konieczność ugorowania minimum 4% powierzchni gospodarstwa. Prowadzone wiosną 2024 roku w części państw Unii Europejskiej protesty rolników doprowadziły do ponownych dyskusji na warunkowaniu dostępu o wsparcia finansowego – nie wiadomo obecnie jakie będą dalsze decyzje, ale wiele wskazuje na to, że zasady zostaną poluzowane.

Dopłaty bezpośrednie stanowią zdecydowaną większość wydatków finansowanych ze środków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. Nie są one powiązane z wynikami gospodarowania. Podstawą obliczenia wysokości należnych dopłat stanowi albo 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, należny bez konieczności spełniania istotnych wymagań co do efektywności produkcji rolniczej.

Tabela 81. Dopłaty bezpośrednie w latach 2014-2022 według województw

Województwo	2014	2016	2018	2020	2022	
	mln zł					Ogółem = 100
Polska ogółem	14.186,8	14.628,5	14.584,3	15.182,1	16.854,4	100,0
Dolnośląskie	881,7	817,3	813,1	841,8	941,1	5,6
Kujawsko-pomorskie	1.105,0	1.125,6	1.122,5	1.168,8	1.306,4	7,8
Lubelskie	1.563,8	1.495,5	1.458,3	1.492,7	1.641,4	9,7
Lubuskie	377,4	377,6	393,7	401,4	441,7	2,6
Łódzkie	903,4	996,9	995,3	1.029,2	1.135,0	6,7
Małopolskie	539,1	491,6	510,4	511,5	557,3	3,3
Mazowieckie	1.793,6	2.033,0	2.034,1	2.118,6	2.322,1	13,8
Opolskie	514,9	473,6	474,0	488,1	547,8	3,3
Podkarpackie	549,5	505,2	501,7	518,4	570,2	3,4
Podlaskie	964,8	1.192,7	1.187,2	1.238,9	1.375,4	8,2
Pomorskie	689,4	704,4	719,6	751,8	845,0	5,0
Śląskie	334,9	343,7	348,0	369,6	410,3	2,4
Świętokrzyskie	528,0	509,2	510,5	523,6	569,7	3,4
Warmińsko-mazurskie	893,0	979,3	980,4	1.021,8	1.138,0	6,8
Wielkopolskie	1.734,5	1.804,0	1.754,7	1.879,9	2.123,6	12,6
Zachodniopomorskie	813,7	778,9	780,7	826,0	929,2	5,5

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 podstawowego wsparcia dochodowego:

- płatność redystrybucyjna (dodatkowa) dla gospodarstw o powierzchni od 3 do 300 ha,
- płatność dla młodych rolników, należna rolnikom w wieku poniżej 40 lat przez 5 lat od objęcia gospodarstwa (maksymalnie do 2027 r.)
- uzupełniająca płatność podstawowa – wsparcie finansowe wypłacane ze środków krajowych w ramach przejściowego wsparcia krajowego.

W kampanii 2023/2024 obowiązują następujące stawki płatności bezpośrednich¹²³:

- podstawowe wsparcie dochodowe – 502,35 zł za hektar,
- płatność redystrybucyjna – 180, 96 zł za hektar, dla gospodarstw o powierzchni od 3 do 300 hektarów,
- płatność dla młodych rolników – 280,33 zł za hektar, przysługująca rolnikom do czterdziestego roku życia, przez pierwszych pięć lat funkcjonowania gospodarstwa,
- uzupełniająca płatność podstawowa – 77,97 zł za hektar,
- **płatności do zwierząt poniżej 24 miesięcy :**
 - do bydła – 343,46 zł za sztukę,
 - do krów – 439,41 zł za sztukę,
 - do owiec – 116,44 zł za sztukę,
 - do kóz – 47,84 zł za sztukę,
- **płatności do upraw:**
 - do roślin strączkowych – 823,91 zł za hektar,

¹²³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków i szczegółowego trybu przyznawania i wypłaty podstawowego wsparcia dochodów, płatności redystrybucyjnej, płatności dla młodych rolników, płatności związanych z produkcją do powierzchni upraw i płatności związanych z produkcją do zwierząt i przejściowego wsparcia krajowego w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz. U. poz. 482)

do roślin pastewnych – 471,53 zł za hektar,
do chmielu – 1985,54 zł za hektar,
do ziemniaków skrobiowych – 1501,05 za hektar,
do buraków cukrowych – 1391,96 zł za hektar,
do pomidorów – 2047,354 zł za hektar,
do lnu – 463,10 zł za hektar,
do konopi włóknistych – 134,35 zł za hektar,
do tytoniu Virginia i pozostałych gatunków tytoniu – 3,08 zł za kg zbiorów.

Kolejnym nowym rozwiązaniem z płatności opcjonalne związane z wprowadzeniem ekoschematów, których funkcjonowanie zostało opisaliśmy w rozdziale 1. W ramach pięciu wyznaczonych obszarów, rolnicy mogą się ubiegać o dodatkowe dopłaty. Według wstępnych danych finansowych ARiMR, zainteresowanie wdrażaniem ekoschematów jest znaczące.

Tabela 82. Stawki płatności bezpośrednich za ekoschematy w 2023 / 2024 r.

Typ płatności	Stawka		
	pkt / ha	zł / pkt	zł / ha
Rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi			
Ekstensywne użytkowanie trwałych użytków zielonych z obsadą zwierząt	5	104,89	524,45
Międzyplony ozime lub wsiewki śródpłonowe	5	104,89	524,45
Opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia - wariant podstawowy	1	104,89	104,89
Opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia - wariant z wapnowaniem	3	104,89	314,67
Zróżnicowana struktura upraw	3	104,89	314,67
Wymieszanie obornika na gruntach ornych w terminie 12 godzin od jego aplikacji	2	104,89	209,78
Stosowanie nawozów naturalnych płynnych innymi metodami niż rozbrzygowo	3	104,89	314,67
Uproszczone systemy uprawy	4	104,89	419,56
Wymieszanie słomy z glebą	2	104,89	209,78
Obszary z roślinami miododajnym			1256,77
Integrowana Produkcja Roślin			1363,77
Biologiczna ochrona upraw			419,64
Retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych			292,27

Źródło: [https://www.gov.pl/web/arimr/stawki-płatności-bezpośrednich-oraz-przejściowego-wsparcia-krajowego-za-rok-2023](https://www.gov.pl/web/arimr/stawki-pлатności-bezpośrednich-oraz-przejściowego-wsparcia-krajowego-za-rok-2023)

Zmiany wprowadzone w nowej perspektywie finansowej wynikają z przyjętych priorytetów Wspólnej Polityki Rolnej i są powiązane z promowaniem zrównoważonego rozwoju. Jest zbyt wcześnie, żeby oceniać w jaki sposób nowe zasady wpłyną na dochodowość i konkurencyjność gospodarstw rolnych. Jak już wcześniej napisaliśmy, jest wysoce prawdopodobne, że po ostatnich protestach rolników, część nowych regulacji zostanie poluzowana. Według sprawozdań ARiMR limity dopłat do 2022 roku były wykorzystywane corocznie na poziomie 95-97%. Przypomnieć należy, że dopłaty są płatnościami obligatoryjnymi, należnymi każdemu rolnikowi spełniającemu warunki ustalone dla danego rodzaju płatności.

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

5.3.2. Pozostałe kierunki interwencji

Wspólna Polityka Rolna w nowej perspektywie, pomimo znaczących zmian nadal jest oparta na dwóch podstawowych filarach: dopłatach bezpośrednich oraz wsparciu rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Główne cele obecnej perspektywy związane są ze zrównoważonym rozwojem i jednoczesnym zapewnieniem rolnikom możliwości efektywnej produkcji żywności. Jak możemy przeczytać w objaśnieniach do WPR¹²⁴, rolnictwo jest specyficzną branżą, ponieważ:

- pomimo istotności produkcji żywności, przychody rolników są o 40% niższe niż w branżach pozarolniczych,
- rolnictwo jest uzależnione od pogody i klimatu bardziej niż inne branże,
- istnieje znaczące opóźnienie pomiędzy zapotrzebowaniem klientów na produkty i możliwością ich dostarczenia przez rolników.

Jak więc widzimy, rolnictwo jest z jednej strony niezbędnym elementem gospodarki ze względu na np. bezpieczeństwo żywnościowe, a z drugiej strony działalnością obciążoną pewnym ryzykiem. W obecnej perspektywie, nie mamy sformalizowanego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, jaki znamy z poprzednich okresów programowania unijnego. Zamiast tego zdecydowano się na wdrożenie, w oparciu o Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023 – 2027, tzw. kierunków interwencji.

Tabela 83. Kierunki interwencji WPR na lata 2023 - 2027

Wyszczególnienie	Filar WPR	Limity 2024 (mln zł)	Zrealizowane płatności
Płatności bezpośrednie / wsparcie obszarowe	I	9.395,55	
Ekoschematy	I	3.917,34	11.220,4
Wsparcie dochodów związane z produkcją	I	2.349,33	
Interwencje rolno-środowiskowo-klimatyczne, ekologiczne, leśne	II	3.630,35	
Interwencje w sektorze pszczelarskim	II	44,77	41,0
Interwencje w sektorze owoców i warzyw	II		
Inwestycje i rozwój gospodarstw	II	6.682,83	
Zarządzanie ryzykiem	II	54,19	
Współpraca, rozwój lokalny	II	672,88	
Transfer wiedzy i doradztwo	II	45,73	12,41
Pomoc Techniczna		1.474,07	
Przejściowe wsparcie krajowe - płatności krajowe		713,29	
RAZEM I filar ¹		15.662,22	
RAZEM II filar ¹		11.130,75	
RAZEM		26.792,97	

¹ Bez pomocy technicznej i wsparcia krajowego

Źródło: Wdrażane programy i działania – dane liczbowe, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa, kwiecień 2024

Z powyższej tabeli wynika kilka istotnych kwestii związanych z priorytetami rozwojowymi w obecnej perspektywie finansowej:

- prawie 17 z 29 mld zł przeznaczamy na dopłaty bezpośrednie (w ramach interwencji rolno-środowiskowo-klimatycznych jest dodatkowy komponent dopłatowy – płatności dla obszarów ONW),
- nabory rozpisane w 2024 roku dotyczą około 30% alokacji środków 2023 – 2027 na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich (około 13 z 34 mld zł),
- główny kierunek interwencji jest związany z wydatkami inwestycyjnymi w gospodarstwach – podobnie jak w poprzednich perspektywach,

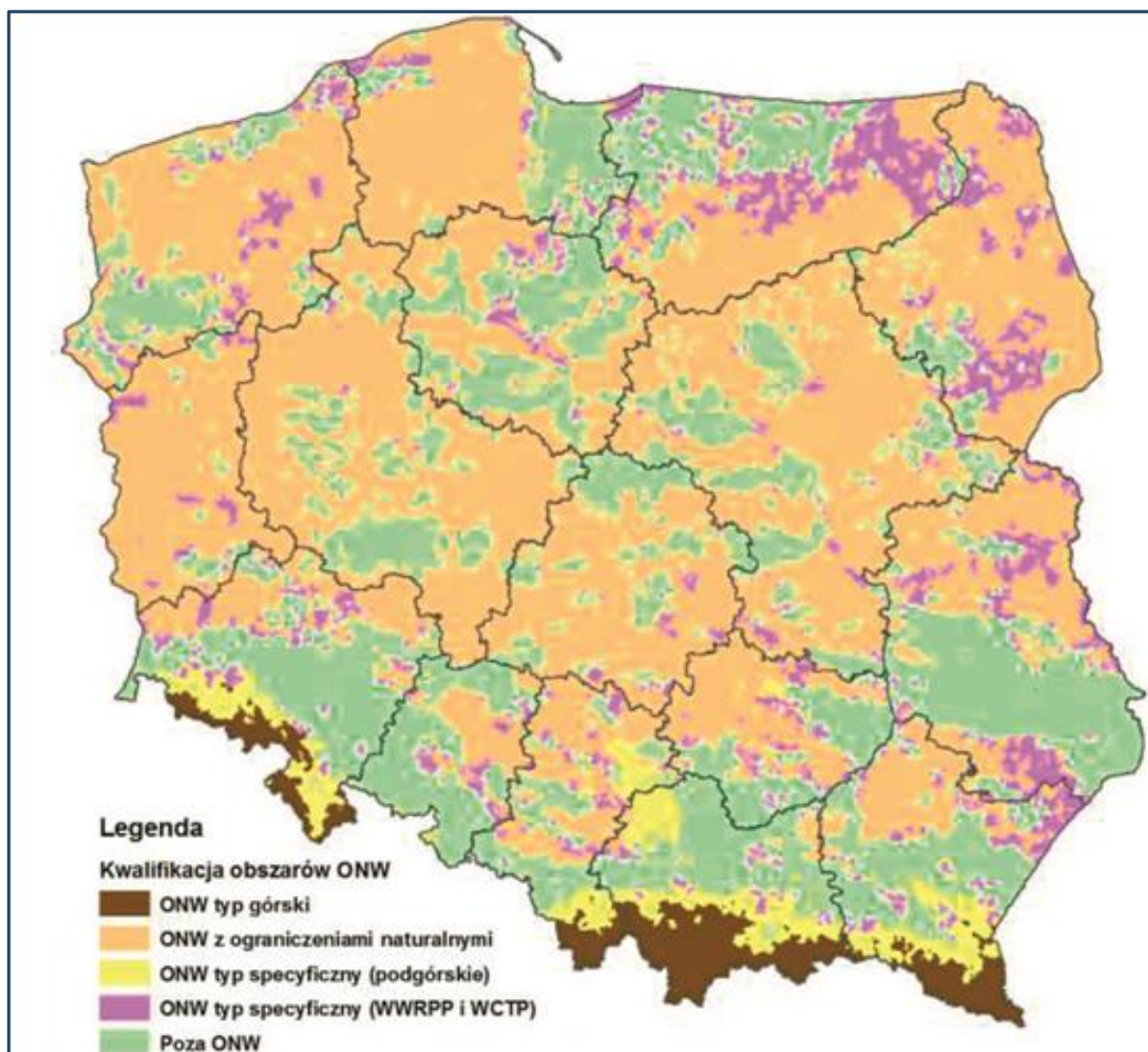
¹²⁴ https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_en

- zgodnie z Planem Strategicznym interwencje w sektorze owoców i warzyw nie mają ustalonych limitów – wysokość wsparcia będzie uzależniona od potrzeb,
- działania o charakterze edukacyjnym i consultingowym, obejmujące m.in. studia podyplomowe i szkolenia dla rolników nie cieszą się znaczącym zainteresowaniem,
- pomimo przebudowy całego systemu, obszary wsparcia i limity finansowe są zbliżone do poprzedniej perspektywy. Oznacza to, że nadal duża część wydatków EAFRD nie będzie miała charakteru rozwojowego, szczególnie w obszarze zrównoważonego rozwoju.

Jest za wcześnie na kompleksową ocenę nowego systemu, i tym bardziej na ocenę jego efektów, ale wydaje się, że mimo zapowiedzi nowych priorytetów i zorientowania wsparcia na kwestie środowiskowe i klimatyczne, faktyczne wykorzystanie funduszy pomocowych w Polsce będzie zbliżone do tego, co obserwowaliśmy w poprzednich perspektywach.

W działaniu dotyczącym interwencji rolno-środowisko-klimatycznych zaplanowano płatności bezpośrednie z tytułu ONW czyli obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami – w Polsce 58,5% obszarów użytków rolnych, a roczny limit płatności z tego tytułu wynosi ponad 1,4 mld zł (czyli prawie 25% rocznej alokacji całego II filaru).

Rysunek 8. Obszary z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami



Źródło: Informacja o nowej delimitacji ONW, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
<https://www.gov.pl/web/rolnictwo/delimitacja-onw-wedlug-nowych-zasad-ue> (dostęp 22.03.2024)

5.4. 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.

Do instrumentów pośredniego wsparcia finansowego dla rolnictwa można również zaliczyć opisane powyżej zasady funkcjonowania rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych.

5.4.1. 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 danych¹²⁵, można przyjmować, że jest to wsparcie w kwocie 6 – 15 miliardów złotych rocznie. Kwota ta bazuje na rachunku obejmującym roczną produkcję rolną w Polsce, koszty produkcji, wysokość składek płaconych przez rolników oraz aktualne stawki 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.

Opłacalność produkcji rolnej, szczególnie dla gospodarstw indywidualnych, jest relatywnie niska w porównaniu z efektywnością gospodarstw wielko powierzchniowych, funkcjonujących zazwyczaj w formie przedsiębiorstw. Obciążenie rolników podatkiem dochodowym od osób fizycznych doprowadziłoby do sytuacji, gdzie produkcja rolna¹²⁶ na obszarach poniżej 30-50 ha stałaby się nieopłacalna. Wywołałoby to drastyczne obniżenie poziomu życia rolników, wymagające intensywnej interwencji przy użyciu instrumentów polityki socjalnej, a jednocześnie zagrożenie bezpieczeństwa żywnościowego państwa, gdyż małe gospodarstwa, nawet jeśli nie działają bardzo efektywnie, mają swój istotny wkład w podaż artykułów rolnych.

Za ostrożnym traktowaniem postulatów objęcia rolników powszechnym systemem opodatkowania dochodów przemawia również fakt, iż nie istnieje obecnie w Polsce 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. Najdokład-

¹²⁵ GUS, FADN, Eurostat

¹²⁶ Wyliczenie dotyczy przede wszystkim produkcji roślinnej, która wymaga znacznie większego arealu niż produkcja zwierzęca i ma mniejsze (uśrednione) dochody z hektara.

niejsze badania rachunkowości gospodarstw rolnych są prowadzone w ramach FADN (The Farm Accountancy Data Network), jednak dotyczą one jedynie większych gospodarstw i część wyników jest szacowana na podstawie wcześniej ustalonych normatywów.

Preferencje podatkowe dla rolników mają swoją drugą stronę – znaczące zmniejszenie dochodów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Widoczne są bardzo duże dysproporcje pomiędzy gminami wiejskimi i gminami miejskimi oraz miastami na prawach powiatu w dochodach z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Miasta na prawach powiatu mają ponad dwukrotnie wyższe wpływy z PIT. W przypadku gmin miejskich różnica jest również widoczna. Różnica pomiędzy gminami wiejskimi i miejsko-wiejskimi powoli się zmniejsza. W latach 2010-2023 dochody z PIT w gminach wiejskich wzrosły o 251%, a w gminach miejsko-wiejskich – 212%

Tabela 84. Dochody gmin z udziałów w PIT w latach 2010-2023

Kategorie gmin	2010	2015	2018	2020	2023 ¹
	zł na 1 mieszkańca				
Ogółem gminy	607,9	850,5	1.136,1	1 229,1	1 175,6
Miasta na prawach powiatu	1 036,8	1 378,0	1 809,3	1 921,2	1 835,7
Gminy miejskie	548,8	771,0	1 009,2	1 062,4	1 031,9
Gminy miejsko-wiejskie	397,1	591,6	807,5	875,8	841,0
Gminy wiejskie	306,0	494,9	700,4	811,6	771,1

¹Szacunek PIT w 2023 był bardzo mocno zaniżony i w rezultacie samorządy otrzymały znacznie niższe udziały niż wynosiło faktyczne wykonanie dochodów – dochody te powinny zostać uzupełnione w 2024 roku.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Zwolnienie rolników z podatku dochodowego od osób fizycznych nie obejmuje – zgodnie z art. 2 ustawy od podatku dochodowym od osób fizycznych – przychodów z tzw. działów specjalnych produkcji rolnej. Zaliczono do nich między innymi:

- uprawy w szklarniach i w tunelach foliowych,
- uprawy grzybów i grzybni,
- hodowlę drobiu rzeźnego (powyżej 100 szt.) nieśnego (powyżej 80 szt.),
- wylęgarnie drobiu,
- hodowlę zwierząt futerkowych i laboratoryjnych,
- hodowlę jedwabników,
- pasieki (powyżej 80 rodzin),
- uprawy roślin *in vitro* (stawki od m²),
- hodowlę entomofagów i dżdżownic,
- hodowlę i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym.

Stawka podatku dochodowego od osób fizycznych dla działów specjalnych wynosi 19% dochodu, ustalanego na podstawie ksiąg rachunkowych prowadzonych przez rolnika lub hodowcę albo na podstawie normatywów określających szacunkowy dochód dla danego działu specjalnego produkcji i wykorzystanej powierzchni. Całkowite dochody z PIT od podatników uzyskujących dochody z działów specjalnych w 2019 r. stanowiły one 0,03%¹²⁷ wszystkich dochodów z PIT.

Większość działów specjalnych zdecydowanie różni się od typowego rolnictwa pod względem powierzchni wykorzystanej ziemi i dochodowości z hektara. O ile bowiem przeciętna produkcja z hektara wynosiła w 2022 r. w całym rolnictwie około 9 tysięcy zł¹²⁸, to normatyw dochodów

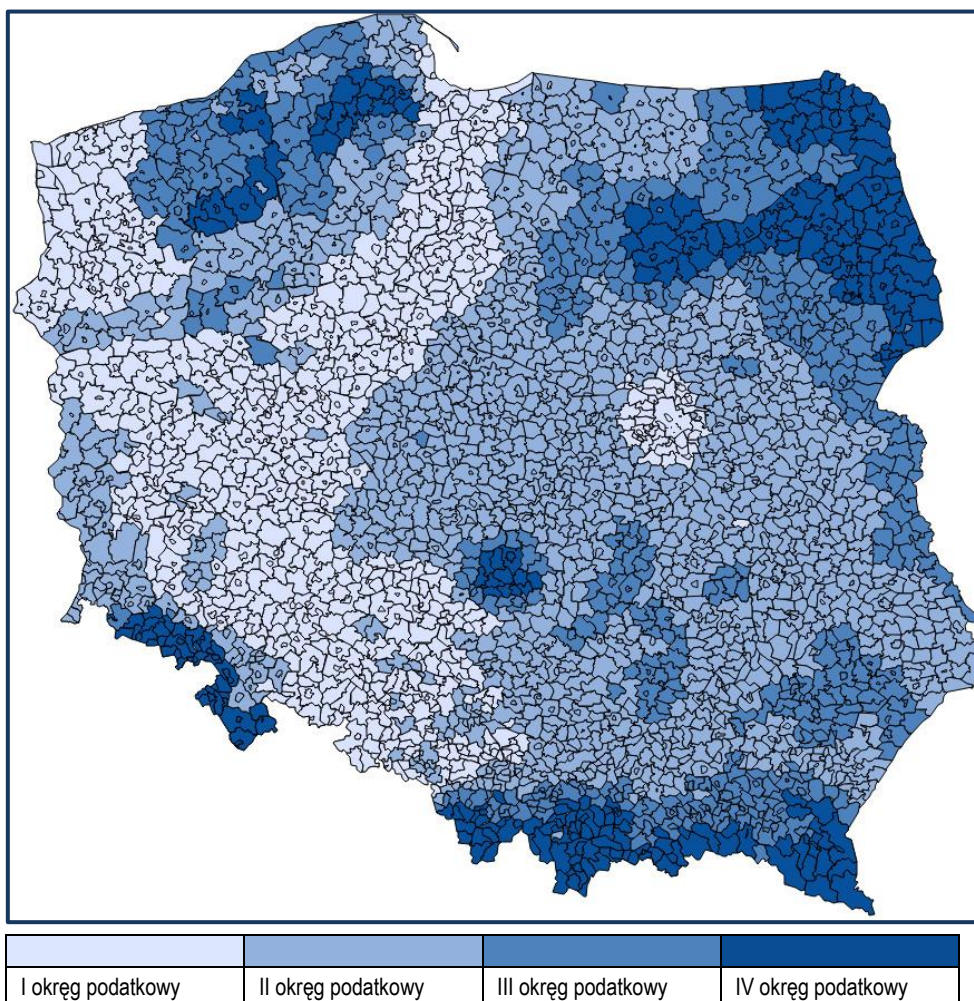
¹²⁷ Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2022 rok (2023), Departament Podatków Dochodowych, Ministerstwo Finansów, Warszawa

¹²⁸ Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2022 (2023), Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, s. 132.

z hodowli roślin ozdobnych w szklarniach wynosi 90 tys. zł za hektar, przy hodowli dżdżownic – 850 tys. zł, a dla upraw roślin *in vitro* – 2 mln zł za hektar.

Za grunty rolne rolnicy płacą, zamiast podatku od nieruchomości, znacznie niższy podatek rolny. Jego wysokość jest ustalana na podstawie średniej ceny skupu żyta, położenia w odpowiednim okręgu podatkowym oraz klasy ziemi. Zgodnie z art. 4 ustawy o podatku rolnym ustalono cztery okręgi podatkowe, do których zalicza się gminy i miasta w zależności od warunków ekonomicznych i produkcyjno-klimatycznych. Na mapie okręgów podatkowych najjaśniejszym kolorem oznaczono obszary z najwyższymi stawkami. Niższe stawki podatku rolnego obowiązują też w gminach, w których co najmniej 50% użytków rolnych jest położonych powyżej 350 m nad poziomem morza.

Rysunek 9. Okręgi podatkowe dla podatku rolnego



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. 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. Obserwujemy obecnie zwiększoną dynamikę cen żyta co prowadzi do szybkiego wzrostu stawek podatku rolnego.

Rada gminy może ustalić stawki podatku rolnego niższe od stawek maksymalnych. Obniżenie stawek wpływa na dochody podatkowe jednostki oraz wysokość subwencji wyrównawczej, gdyż przy jej obliczaniu finansowe skutki zastosowania ulg i zwolnień podatkowych oraz i ustalenia stawek na poziomie niższym od maksymalnego są traktowane na równi z faktycznie zrealizowanymi dochodami. Przez stosowanie obniżonych stawek podatku rolnego gminy tracą ponad 9% potencjalnych wpływów z tego podatku rolnego. Jeszcze większe, bo wynoszące ok. 10% potencjalnych wpływów są skutki stosowania obniżonych w stosunku do maksymalnych stawek podatku od nieruchomości.

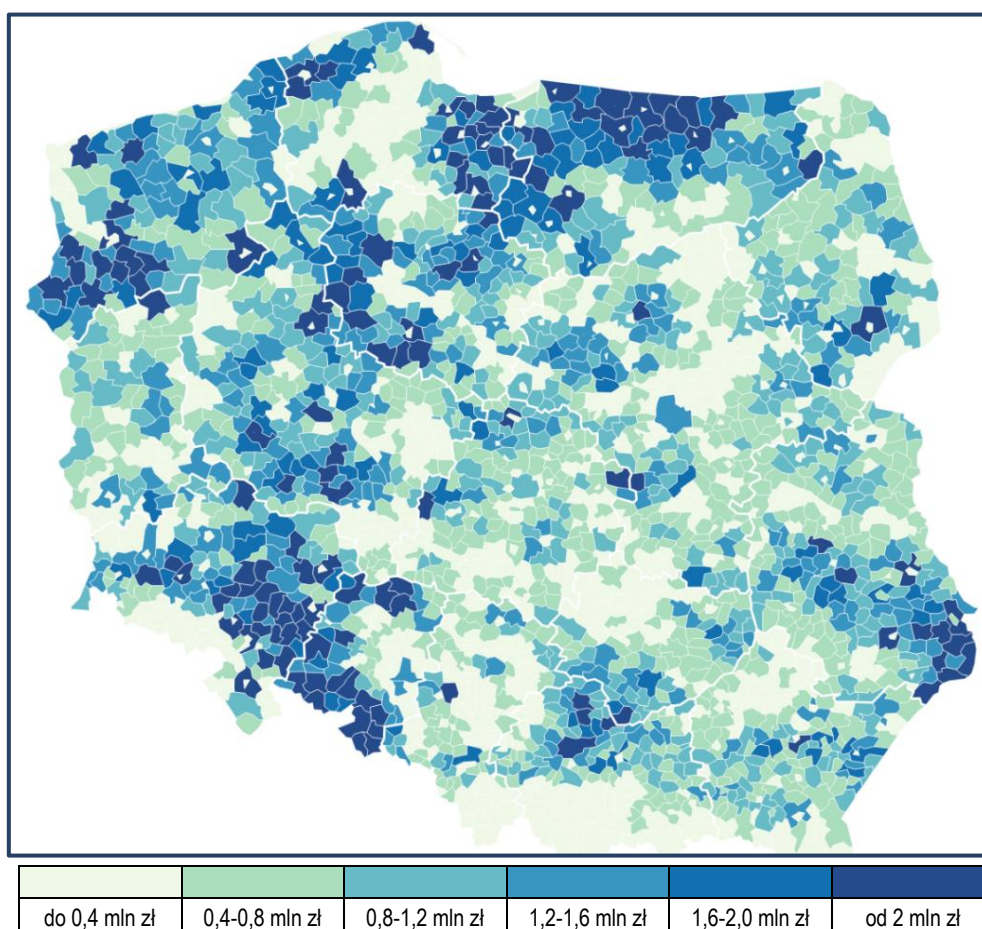
Tabela 85. Dochody gmin z podatku rolnego w latach 2016-2023

Wyszczególnienie	2016	2018	2020	2022	2023
	tys. zł				
Dochody pobrane	1.513.458,2	1.482.054,9	1.619.205,7	1.694.029,0	1.962.509,5
Skutek stosowania stawek niższych od maksymalnych	-138.032,5	-111.162,9	-154.398,2	-149.878,4	-243.393,7
Ulg i zwolnienia	-1.335,6	-1.198,3	-1.443,1	-1.107,5	-2.836,8
Umorzenia	-8.927,4	-9.775,7	-3.609,4	-2.936,4	-2.152,6
Raty i odroczenia	2.786,2	2.152,8	1.100,7	1.265,2	1.020,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

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

Rysunek 10. Dochody gmin z podatku rolnego w 2023 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 dla gmin 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 górnicze¹²⁹.

W 2023 r. maksymalne stawki podatku rolnego wynoszą 224,1 zł za hektar dla użytków rolnych oraz 448,2 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 1,16 zł, czyli 11600 zł za hektar.

Tabela 86. Stawki podatku rolnego i podatku od nieruchomości w latach 2017-2023

Wyszczególnienie	2017	2019	2021	2022	2023
	zł				
Średnia cena skupu 1dt żyta	52,4	54,4	58,6	61,5	74,1
Podatek od gruntów rolnych za 1ha	131,1	135,9	146,4	153,7	224,1
Podatek od pozostałych gruntów za 1 ha	262,2	271,8	292,8	307,4	448,2
Podatek od nieruchomości (1m ² DG)	8.900,0	9.300,0	9.900,0	10.300,0	11.600,0
Końcowa produkcja netto na 1 ha	5.662,0	5.721,0	6.405,0	9.080,0	.

Źródło: obliczenia własne na podstawie obwieszczeń Ministra Finansów, komunikatów prezesa GUS oraz roczników statystycznych rolnictwa

Podobnie jak w przypadku zwolnienia z podatku dochodowego, także i w tym przypadku uzasadnieniem zastosowania preferencji podatkowych jest kryterium ekonomiczne. Wartość dodana produkcji rolniczej na 1 ha użytków rolnych wynosiła – w 2019 r. – około 3500 zł¹³⁰; 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 nierze-

¹²⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 868 z późn. zm.

¹³⁰ *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2020*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2021, s. 128.

telnej ewidencji gruntów – wiadomo, że oznaczenie sposobu wykorzystania gruntu w ewidencji geodezyjnej nie musi być zgodne z rzeczywistymi funkcjami gruntu.

Literatura cytowana

Prawo krajowe

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku– Kodeks cywilny, Dz. U. z 2023 r., poz. 1610 z późn. zm.
2. Ustawa z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, Dz. U. Nr 40, poz. 268.
3. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym - Dz. U. z 2020 r., poz. 333 z późn. zm.
4. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. z 2024 r., poz. 90).
5. Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o zbieraniu i wykorzystywaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych – Dz. U. Nr 3 poz. 20 z 2001 r., z późn. zm.
6. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2024 r., poz. 356.
7. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Dz. U. z 2019 r. poz. 477.
8. Ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, Dz. U. z 2023, poz. 1948.
9. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. z 2024 r., poz. 234.
10. Ustawa z dnia 14 grudnia 2006 r. – Prawo oświatowe, Dz. U. z 2023 r. poz. 900 z późn. zm.
11. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz. U. z 2023 r., poz. 1284 z późn. zm.
12. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2023 r. poz. 190.
13. Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym, Dz. U. z 2019 r., poz. 1353 z późn. zm .
14. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.
15. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. z 2019 r., poz. 868 z późn. zm.
16. Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz. U. z 2023 r., poz. 1933.
17. Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz. U. z 2024 r., poz. 232.
18. 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.
19. 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.

20. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków i szczegółowego trybu przyznawania i wypłaty podstawowego wsparcia dochodów, płatności redystrybucyjnej, płatności dla młodych rolników, płatności związanych z produkcją do powierzchni upraw i płatności związanych z produkcją do zwierząt i przejściowego wsparcia krajowego w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz. U. poz. 482).
21. Uchwała Nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pod nazwą „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008 – 2011”.
22. Uchwała nr 174/2011 Rady Ministrów z dnia 6 września 2011 r. Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”, z późn. zm.
23. Uchwała Nr 154/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”, z późn. zm. (uchwały Rady Ministrów Nr 159/2016 i 188/2017).
24. Uchwała nr 162/2018 Rady Ministrów z dnia 29 października 2018 roku w sprawie przyjęcia „Systemu zarządzania rozwojem Polski”.
25. Uchwała nr 67/2019 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 roku w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej”.
26. Uchwała nr 102/2019 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030”.
27. Uchwała nr 105/2019 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku”.
28. Uchwała nr 123 Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030”, Mon. Pol., poz. 1150.
29. Uchwała nr 155/2020 Rady Ministrów z dnia 27 października 2020 roku w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030”.
30. Uchwała nr 184/2020 Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2030”.
31. Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r., Mon. Pol., poz. 264.

Prawo europejskie

1. Rozporządzenie Rady nr 79/65/EWG z dnia 15 czerwca 1965 r. ustanawiające sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i prowadzonej działalności gospodarczej gospodarstw rolnych w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej – Dz. Urz. WE Nr 109 z 23 czerwca 1965 r., polskie wydanie specjalne: Rozdział 03 Tom 001.
2. Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) 2092/91 – Dz. Urz. UE L Nr 189/1 z 20 lipca 2007 r., z późn. zm.
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1166/2008 z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie badań struktury gospodarstw rolnych i badania metod produkcji rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 571/88 – Dz. Urz. UE L Nr 321 z 1 grudnia 2008 r.
4. Rozporządzenie Rady (WE) NR 1217/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i działalności gospodarczej gospodarstw rolnych we Wspólnocie Europejskiej – Dz. Urz. UE L Nr 328 z 15 grudnia 2009 r.

5. Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1217/2009 w odniesieniu do przekształcenia sieci danych rachunkowych gospodarstw rolnych w sieć danych dotyczących zrównoważonego charakteru gospodarstw rolnych, COM/2022/0296 final.
6. Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013, COM (2018)392 final.
7. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) NR 1198/2014 z dnia 1 sierpnia 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1217/2009 ustanawiające sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i działalności gospodarczej gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej – Dz. Urz. UE L 321 z 7 listopada 2014 r.
8. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/220 z dnia 3 lutego 2015 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1217/2009 ustanawiającego sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i działalności gospodarczej gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej – Dz. Urz. UE L 46 z 19 lutego 2015 r.
9. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności. COM(2017) 713 Fina (por. pkt III 5).l.
10. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE – Dz. Urz. UE L 158 z 14 czerwca 2019 r.
11. Rozporządzenie Rady (UE) 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 - Dz. Urz. UE L 433 z dnia 22 grudnia 2020 r.
12. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2220 z dnia 23 grudnia 2020 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) w latach 2021 i 2022 oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do zasobów i stosowania w latach 2021 i 2022 oraz rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do zasobów i rozdziału takiego wsparcia na lata 2021 i 2022, Dz. Urz. UE L 437 z 28.12.2020.
13. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz. Urz. UE L 57 z dnia 18 lutego 2021 r.

Statystyczne bazy danych

1. Bank Danych Lokalnych – Główny Urząd Statystyczny.
2. Baza danych Eurostat.
3. Bazy danych FADN, www.fadn.pl oraz <https://ec.europa.eu/agriculture/rica/>.
4. Budżet Unii Europejskiej za lata 1979-2023, <https://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>.
5. Dane Ministerstwa Finansów pn. *Transfery finansowe Polska - budżet UE*, <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska>.

Opracowania statystyczne, sprawozdania

1. Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności, Główny Urząd Statystyczny.
2. Biuletyny statystyczne KRUS, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.
3. Budżety gospodarstw domowych za lata 2010 oraz 2015-2022, Główny Urząd Statystyczny.
4. *Ceny produktów rolnych w listopadzie 2023 r.*, Główny Urząd Statystyczny [online] <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/ceny/ceny-produktow-rolnych-w-listopadzie-2023-roku,4,139.html>.
5. *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej rolnictwa, obszarów wiejskich i rybactwa* (2019), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
6. Europejski Trybunał Obrachunkowy (2021). Sprawozdanie specjalne 16/2021 [online] <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/cap-and-climate-16-2021/pl/>.
7. Farm Structure Survey 2016.
8. Kwartalna Informacja Statystyczna IV kwartał, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (za lata 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 i 2019).
9. *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2022/2023*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa-Gdańsk 2023.
10. Plany finansowe NFZ.
11. *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2022 roku*, [online] <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2022-roku,7,19.html>, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa
12. *Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego* (za lata 2018, 2019, 2020, 2021, 2022), Urząd Komunikacji Elektronicznej, Warszawa.
13. *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2020* (2020), Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
14. *Roczniki Statystyczne Pracy z lat 2011-2021*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
15. *Roczniki Statystyczne Rolnictwa*, GUS, Warszawa 2023.
16. Sprawozdania zbiorcze Rb-28, Rb27s i Rb-28s, Ministerstwo Finansów
17. *Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2022 roku*, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Warszawa 2023 i analogiczne sprawozdania z poprzednich lat, dostępne na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/kowr/sprawozdania>
18. *Sprawozdanie z działalności Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów za rok 2018*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów Warszawa 2019
19. *Wspólna polityka rolna i klimat – przeznaczenie na WPR połowy wydatków UE na rzecz klimatu nie zmniejszyło emisji z gospodarstw rolnych. Sprawozdanie specjalne 16/2021*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, (2021) <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/cap-and-climate-16-2021/pl/>.
20. *Wspólna polityka rolna po 2020 roku wg stanu na 11.06.2018*. Materiał OIDE [online] https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/WPR_po_2020.pdf.
21. *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

Opracowania naukowe

1. Jeszke R. (red.), *Klimat dla Polski, Polska dla klimatu 1988 – 2018 – 2050*, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami.
2. Komorowski L., Stanny M. (2017). *Publiczny transport zbiorowy na obszarach wiejskich – wnioski z badań*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, 19(3).

3. Malinowska E., Misiąg W., Niedzielski A., Pancewicz J., *Zakres sektora publicznego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1999, s. 596.
4. Misiąg J., Misiąg W., Palimąka K., Rodzinka J., Skica T., *Publiczne wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w świetle celów Wspólnej Polityki Rolnej UE i polskiej polityki rozwoju*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania – Wydawnictwo Aspra, Warszawa – Rzeszów 2022
5. Misiąg W., Braja M., Misiąg J., Palimąka K., Rodzinka J., Skica T., *Zintegrowany system wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*, WSLiZ, Rzeszów 2023.
6. Sadowski A., *Rolnictwo w świecie zmian – wyzwania dla doradztwa*, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego nr 4/2020, Centrum Doradztwa Rolniczego, 2020.
7. 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 i Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2023.

Pozostałe

1. *A Farm to Fork strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system* (2020), Komisja Europejska, COM(2020)381final.
2. *Budget pre-allocations*, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/budget-pre-allocations_en.
3. *Conversion of the farm accountancy data network (FADN) to a farm Sustainability Data Network (FSDN)*;
<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-farm-sustainability-data-network>.
4. *Ekoschemat: Dobrostan zwierząt*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
<https://www.gov.pl/web/rolnictwo/ekoschemat-dobrostan-zwierzat>.
5. *European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund* (2021), „EU Legislation in Progress 2021-2027 MFF”, Parlament Europejski.
6. *Harmonogram naborów wniosków o przyznanie pomocy w 2024 r.*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
<https://www.gov.pl/web/arimr/harmonogram-naborow-wnioskow-o-pryznanie-pomocy-w-2024-r-w-ramach-planu-strategicznego-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-2027>.
7. *Harmonogram planowanych przez ARiMR naborów wniosków w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 w 2024 r. (limity i terminy)*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
8. *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2019 rok* (2021), Departament Podatków Dochodowych, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
9. *Informacja o sumie niezaangażowanych środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej według stanu na dzień 21 kwietnia 2023 r.*, Ministerstwo Infrastruktury,
<https://www.gov.pl/web/infrastruktura/informacja-o-niezaangazowanych-srodkach-frpa--21-kwietnia-2023-r>.
10. *Informacja o sumie niezaangażowanych środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej według stanu na dzień 27 kwietnia 2022 r.*, Ministerstwo Infrastruktury,
<https://www.gov.pl/web/infrastruktura/informacja-o-niezaangazowanych-srodkach-frpa-27-kwietnia-2022>.

11. *Informacja o wstępnych wynikach Powszechnego Spisu Rolnego 2020* (2021), Główny Urząd Statystyczny,
<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2020/informacja-o-wstepnych-wynikach-powszechnego-spisu-rolnego-2020-webinarium-godz-1200,1,1.html>.
12. *Informacja o wynikach kontroli „Realizacja Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”* (2018), Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
13. *Kampania dopłat 2024*, Agencja Restrukturyzacji Modernizacji Rolnictwa,
<https://www.gov.pl/web/arimr/kampania-doplat-2024--ponad-228-tys-rolnikow-zlozylo-wnioski-planowane-sa-zmiany-w-platnosciach-bezposrednich>
14. *Kompetencje i rola jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa (2015).
15. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład*, COM (2019) 640 Final, Komisja Europejska, Bruksela 2019
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640>
16. Komunikat prasowy Rady Unii Europejskiej z dnia 2 grudnia 2021,
<https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/12/02/council-adopts-fairer-greener-and-more-performance-based-farming-policy-for-2023-2027/>.
17. *Koronawirus w Polsce - statystyki z 3.04.2024*,
<https://forsal.pl/artykuly/1458115,koronawirus-w-polsce-statystyki-z-3042024.html>
18. *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*. Notatka z dnia 07.02.2024 r. Portal Funduszy Europejskich,
<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-na-lata-2021-2027/krajowy-plan-odbudowy/o-kpo/>.
19. *Lista jednostek certyfikujących lub organów kontrolnych, upoważnionych do przeprowadzania kontroli i certyfikacji w systemie rolnictwa ekologicznego*
<https://www.gov.pl/web/rolnictwo/jednostki-certyfikujace>.
20. Ogłoszenia Prezesa Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa dostępne pod adresem:
<https://www.gov.pl/web/arimr/srednia-powierzchnia-gospodarstwa2>
21. Opis francuskiej definicji terminu *Farm structure*, Eurostat,
https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/EN/ef_esqrs_fr.htm
22. *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, Główny Urząd Statystyczny <http://stat.gov.pl>
23. *Projekt umowy partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021-2027 w Polsce* (2021), Ministerstwo Funduszy i Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
24. Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa (główne wyniki), 10-11 grudnia 2023
<https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/agrifish/2023/12/10-11/>.
25. Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa (główne wyniki), 26 lutego 2024
<https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/agrifish/2024/02/26/>.
26. *Rada przyjmuje sprawiedliwszą, bardziej ekologiczną i w większym stopniu opartą na wynikach politykę rolną*, komunikat prasowy Rady Unii Europejskiej z dnia 2. grudnia 2021, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/12/02/council-adopts-fairer-greener-and-more-performance-based-farming-policy-for-2023-2027/>.
27. *Realizacja płatności końcowych za 2023 – ponad 3 mld zł wypłacone ubiegającym się o ekoschematy powierzchniowe*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
<https://www.gov.pl/web/arimr/realizacja-platnosci-koncowych-za-2023--ponad-3-mld-zl-wypalaczone-ubiegajacym-sie-o-ekoschematy-powierzchniowe>.

28. *Rodzaje gmin oraz obszary miejskie i wiejskie*, Główny Urząd Statystyczny
<https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/rodzaje-gmin-oraz-obszary-miejskie-i-wiejskie/>.
29. *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* (z dnia 17 lutego 2017 r.), Rada Ministrów, Warszawa.
30. *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2019.
31. *WPR w praktyce, Noty Tematyczne o Unii Europejskiej* – Parlament Europejski
https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_pl.
32. *Wskaźnik relacji cen produktów rolnych sprzedawanych oraz cen towarów i usług zakupowanych przez gospodarstwa indywidualne w rolnictwie*,
<https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/3235,pojecie.html>.
33. *Współczynniki Standardowej Produkcji „2017” dla celów Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych*, IERiGŻ, Warszawa 2022,
https://fadn.pl/wp-content/uploads/2022/08/Wspolczynniki_SO_2017.pdf.
34. *Wspólna Polityka Rolna w skrócie*, Rada Europejska (2020),
<https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/cap-introduction/>
35. *Wstępne wyniki standardowe FADN dla Polski za rok 2018 i 2022*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej,
<https://fadn.pl/wp-content/uploads/2021/02/WS-R2019-WS.pdf>.

Źródła online

1. <http://przedsiębiorcarolny.pl/index.php?switch=prawo&itemid=422>
2. http://www.wir.org.pl/aktualnosci/2018/2018_03_08_prawo/
3. <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardFarmEconomyFocus/DashboardFarmEconomyFocus.html>
4. https://bip.bydgoszcz.uw.gov.pl/download/attachment/679/2016_nppdl_1_2_uchwala_rm_nr_154_2015.pdf
5. https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf
6. <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=pl>
7. <https://isap.sejm.gov.pl/>
8. https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/WPR_po_2020.pdf
9. <https://wiadomosci.onet.pl/krakow/pieniadze-tylko-dla-zwolennikow-pis-ministerszokuje/0b210hg>
10. <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/agrifish/2023/12/10-11/>
11. <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/agrifish/2024/02/26/>
12. <https://www.gov.pl/web/arimr/harmonogram-naborow-wnioskow-o-przyznanie-pomocy-w-2024-r-w-ramach-planu-strategicznego-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-2027>
13. <https://www.gov.pl/web/ijhars/inspekcja-jakosci-handlowej-artykulow-rolno-spozywczych>
14. <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/ekoschemat-dobrostan-zwierzat>

15. <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/ekoschematy3>
16. <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/ubezpieczenia-zdrowotne/>
17. <https://www.nfz.gov.pl/dla-pacjenta/zalaw-sprawy-krok-po-kroku/jak-ubezpieczyc-sie-dobrowolnie/>

Spis rysunków, tabel i wykresów

Rysunki

Rysunek 1.	Aglomeracje	17
Rysunek 2.	Zmiany liczby mieszkańców w gminach w latach 2004-2023	44
Rysunek 3.	Obszary miejskie i wiejskie w Polsce w 2022 roku	45
Rysunek 4.	Zmiany ludności gmin w latach 2012-2023 (w %)	48
Rysunek 5.	Gminy finansujące transport publiczny w latach 2004 i 2022	68
Rysunek 6.	Odsetek sołectw w gminie skomunikowanych transportem publicznym (przy- stanek autobusowy lub kolejowy), z wyłączeniem transportu szkolnego (W3) ...	69
Rysunek 7.	Dochody własne gmin na 1 mieszkańca w 2023 r.	75
Rysunek 8.	Obszary ONW	138
Rysunek 9.	Okręgi podatkowe dla podatku rolnego	141
Rysunek 10.	Dochody gmin z podatku rolnego w 2023 r.	142

Tabele

Tabela 1.	Gospodarstwa rolne w 2010 i 2020 r. według województw	10
Tabela 2.	Gospodarstwa rolne w 2010 i 2020 r. według grup obszarowych użytków rolnych	11
Tabela 3.	Powierzchnia gospodarstw rolnych w 2010 i 2020 r. według województw	12
Tabela 4.	Powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach w 2010 i 2020 r.	12
Tabela 5.	Przeciętna powierzchnia gospodarstw rolnych w 2010 i 2020 r. według województw	13
Tabela 6.	Pogłowie zwierząt gospodarskich w 2010 i 2020 r.	13
Tabela 7.	Gospodarstwa według dominującego rodzaju dochodów użytkownika gospodarstwa	14
Tabela 8.	Wskaźniki realizacji Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa	39
Tabela 9.	Powierzchnia i ludność gmin w 2023 r.	46
Tabela 10.	Liczba jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012-2024 ¹	46
Tabela 11.	Gminy, w których w latach 2012-2023 spadek liczby ludności był największy	49
Tabela 12.	Gminy, w których w latach 2012-2023 wzrost liczby ludności był największy	50
Tabela 13.	Urodzenia w latach 1955-2022	51
Tabela 14.	Przeciętna długość trwania życia w Polsce w latach 1990-2022	52
Tabela 15.	Przeciętna długość trwania życia według województw w 2022 r.	52
Tabela 16.	Ludność w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym w latach 1980-2023	53
Tabela 17.	Struktura ludności według wieku w latach 1980-2022	53
Tabela 18.	Wybrane dane o budżetach gospodarstw domowych w latach 2010-2022	54
Tabela 19.	Ubóstwo skrajne według grup społeczno-ekonomicznych w latach 2014-2022 ..	56
Tabela 20.	Zasoby mieszkaniowe w Polsce w latach 2004 – 2022.	57
Tabela 21.	Wyposażenie gospodarstw domowych w latach 2004-2022	58
Tabela 22.	Mieszkania wyposażone w podstawowe instalacje	59
Tabela 23.	Ludność korzystająca z sieci w latach 2004-2022	59

Tabela 24.	Dzieci w wieku 3-5 lat objęte wychowaniem przedszkolnym w latach 2004-2022	60
Tabela 25.	Szkoły podstawowe dla dzieci i młodzieży w latach 2004-2022	61
Tabela 26.	Kultura i dostęp do kultury w latach 2004-2022	62
Tabela 27.	Ambulatoryjna opieka zdrowotna w latach 2004-2022	63
Tabela 28.	Stopa bezrobocia na wsi i w mieście w latach 2002-2022	64
Tabela 29.	Rynek pracy w latach 2004-2022	65
Tabela 30.	Mieszkańcy korzystający z instalacji kanalizacyjnej w latach 2006-2022	66
Tabela 31.	Wydatki gmin w rozdziale 60004 – Lokalny transport zbiorowy	70
Tabela 32.	Dochody gmin w latach 2010-2023	72
Tabela 33.	Dochody gmin w latach 2020-2023 po wyłączeniu wydatków na program Rodzina 500+	73
Tabela 34.	Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w latach 2020-2023	74
Tabela 35.	Dochody gmin z udziałów w PIT i CIT w latach 2010-2023	76
Tabela 36.	Dochody gmin z podatków lokalnych w latach 2010-2022	77
Tabela 37.	Wydatki JST w latach 2010-2023, ceny bieżące	77
Tabela 38.	Wydatki JST w latach 2010-2023, ceny stałe 2010 r.	78
Tabela 39.	Wydatki gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w latach 2010-2023	79
Tabela 40.	Relacja subwencji oświatowej do wydatków na oświatę w latach 2010-2023	80
Tabela 41.	Wykorzystanie gruntów w Polsce w latach 2010-2022	83
Tabela 42.	Gospodarstwa rolne w Polsce w latach 2010-2020	84
Tabela 43.	Gospodarstwa rolne w Polsce w 2020 r. według powierzchni i form własności	84
Tabela 44.	Średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach rolnych w latach 2010-2022 według województw	85
Tabela 45.	Pracujący w rolnictwie w latach 2004-2020	86
Tabela 46.	Produkcja globalna i wartość dodana brutto w rolnictwie w latach 2000-2022	87
Tabela 47.	Plony i zbiory podstawowych upraw w latach 2000-2022	88
Tabela 48.	Produkcja globalna, zużycie pośrednie i produkcja końcowa rolnictwa w latach 2010-2022	89
Tabela 49.	Rolnictwo i przemysł spożywczy w gospodarce narodowej w latach 2005-2020	90
Tabela 50.	Udział rolnictwa i przemysłu spożywczego w podstawowych wskaźnikach przepływów międzygałęziowych w latach 2005-2020	91
Tabela 51.	Koszty i wartość dodana rolnictwa i łowiectwa w latach 2005-2020	92
Tabela 52.	Wykorzystanie produktów rolnictwa i łowiectwa w latach 2005-2020	93
Tabela 53.	Wybrane wskaźniki efektywnościowe rolnictwa w latach 2005-2020	94
Tabela 54.	Gospodarstwa objęte w 2018 r. próbą FADN w latach 2018 i 2021 według typów gospodarstw i klasy standardowych dochodów (SO)	98
Tabela 55.	Wybrane dane o gospodarstwach objętych polem FADN w 2018 i 2021 r.	99
Tabela 56.	Struktura próby FADN w 2022 r.	100
Tabela 57.	Wykorzystanie gruntów w 2022 r. według klas dochodów i typów gospodarstw	101
Tabela 58.	Produkcja końcowa w 2022 r. według klas dochodów i typów gospodarstw	101
Tabela 59.	Produkcja końcowa na 1 hektar w 2021r. według klas dochodów i typów gospodarstw	102
Tabela 60.	Wartość dodana brutto w 2021 r. według klas dochodów i typów gospodarstw	103
Tabela 61.	Udział salda dopłat i podatków w 2021 r. w wartości dodanej brutto według klas dochodów i typów gospodarstw	103
Tabela 62.	Wskaźniki wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2011-2024	109

Tabela 63.	Wskaźniki wzrostu cen produkcji rolnictwa w latach 2011-2024	110
Tabela 64.	Wskaźniki nożyc cen otrzymywanych i płaconych przez rolników w latach 2011-2023	111
Tabela 65.	Ceny skupu wybranych produktów roślinnych w latach 2010-2022	111
Tabela 66.	Ceny skupu wybranych produktów zwierzęcych w latach 2010-2022	113
Tabela 67.	Gospodarstwa ekologiczne w Polsce w latach 2004-2022	114
Tabela 68.	Gospodarstwa ekologiczne w latach 2011-2022 według powierzchni użytków rolnych	115
Tabela 69.	Struktura ekologicznych użytków rolnych w Polsce w latach 2011-2022	115
Tabela 70.	Inwentarz ekologiczny w latach 2015-2022	116
Tabela 71.	Publiczne wydatki na wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w latach 2010-2022	120
Tabela 72.	Wydatki budżetu państwa na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich w latach 2010-2022	121
Tabela 73.	Przeliczniki wybranych sztuk zwierząt gospodarskich przy wyliczaniu zwrotu akcyzy zawartej w cenie oleju napędowego	122
Tabela 74.	Ubezpieczeni w KRUS, emeryci i renciści rolni w latach 2010-2022	125
Tabela 75.	Finanse państwowych funduszy celowych KRUS w latach 2010-2022	126
Tabela 76.	Porównanie systemów emerytalnych w latach 2010-2022	127
Tabela 77.	Wybrane pozycje planu finansowego ARMiR w latach 2010-2022	129
Tabela 78.	Wydatki budżetu państwa na funkcjonowanie innych niż ARiMR jednostek obsługi rolnictwa w latach 2010-2022	130
Tabela 79.	Transfery między Polską i budżetem UE w latach 2004-2023	131
Tabela 80.	Transfery między Polską i budżetem UE w latach 2004-2023 – wskaźniki	132
Tabela 81.	Dopłaty bezpośrednie w latach 2014-2022 według województw	135
Tabela 82.	Stawki płatności bezpośrednich za ekoschematy w 2023 / 2024 r.	136
Tabela 83.	Kierunki interwencji WPR na lata 2023 - 2027	137
Tabela 84.	Dochody gmin z udziałów w PIT w latach 2010-2023	140
Tabela 85.	Dochody gmin z podatku rolnego w latach 2016-2023	142
Tabela 86.	Stawki podatku rolnego i podatku od nieruchomości w latach 2017-2023	143

Wykresy

Wykres 1.	Zmiany struktury ludności w latach 2008-2023	47
Wykres 2.	Ubóstwo w Polsce w latach 2006-2022	55
Wykres 3.	Ubóstwo skrajne według klas miejscowości zamieszkania w latach 2009-2022 ..	56
Wykres 4.	Produkcja globalna i wartość dodana w rolnictwie w latach 2000-2023	88
Wykres 5.	Wskaźniki wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2014-2024	108
Wykres 6.	Ceny produkcji rolniczej, towarów i usług konsumpcyjnych oraz żywności i napojów bezalkoholowych w latach 2010-2023	109
Wykres 7.	Dynamika produkcji roślinnej rolnictwa i cen produkcji roślinnej w latach 2010-2023	112
Wykres 8.	Dynamika produkcji zwierzęcej rolnictwa i cen produkcji zwierzęcej w latach 2010-2023	113