PROGRAM PRZEBUDOWY WSI I ROLNICTWA W KIERUNKU ZMIAN STRUKTURALNYCH I ZASAD ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Anna Gacek
Jan Misiąg
Wojciech Misiąg
Karolina Palimąka
Tadeusz Pomianek
Jacek Rodzinka

WYŻSZA SZKOŁA
INFORMATYKI i ZARZĄDZANIA
z siedzibą w Rzeszowie

PROGRAM PRZEBUDOWY WSI I ROLNICTWA W KIERUNKU ZMIAN STRUKTURALNYCH I ZASAD ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

PROGRAM PRZEBUDOWY WSI I ROLNICTWA W KIERUNKU ZMIAN STRUKTURALNYCH I ZASAD ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Anna Gacek
Jan Misiąg
Wojciech Misiąg
Karolina Palimąka
Tadeusz Pomianek
Jacek Rodzinka

Rzeszów 2025

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego

NAUKA DLA SPOŁECZEŃSTWA

Publikacja dofinansowana ze środków budżetu państwa w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki pod nazwą „Nauka dla Społeczeństwa II" nr projektu NdS-II/SN/0159/2023/01, tytuł projektu: „Program przebudowy rolnictwa w kierunku zmian strukturalnych i zasad zrównoważonego rozwoju"

Kierownik projektu: dr hab. inż. Tadeusz Pomianek, prof. WSIiZ

Recenzentka: dr Katarzyna Kosior – Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowy Instytut Badawczy

© Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Rzeszów 2025

ISBN 978-83-8209-360-5
ISBN 978-83-66551-44-2

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

Wydawcy:

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI i ZARZĄDZANIA
z siedzibą w Rzeszowie

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

Oficyna Wydawnicza ASPRA
(ASPRA-JR F.H.U.)
ul. Dedala 8/44
03-982 Warszawa
tel./fax: 22 870 03 60
e-mail: oficyna@aspra.pl
www.aspra.pl
Unikatowy Identyfikator Wydawnictwa: 44900

Zdjęcie na okładce: © msergm/Freepik.com
Redakcja językowa i korekta techniczna: Magdalena Rodzim

Niniejsza publikacja zawiera dwa odrębne opracowania:

- *Jak zmienić system produkcji i konsumpcji żywności, aby służył człowiekowi i szanował przyrodę* autorstwa prof. Tadeusza Pomianka,
- *Program przebudowy wsi i rolnictwa*, autorstwa zespołu pracowników i współpracowników Instytutu Badań i Analiz Finansowych WSIiZ: Anny Gacek, Jana Misiąga, Wojciecha Misiąga, Karoliny Palimąki i Jacka Rodzinki, kierowanego przez Wojciecha Misiąga.

* * *

Aktualność wszystkich łączy internetowych wskazanych w notkach bibliograficznych została zweryfikowana 10 sierpnia 2025 r.

Spis treści

Skróty stosowane w tekście **15**

Jak zmienić system produkcji i konsumpcji żywności, aby służył człowiekowi i szanował przyrodę
Tadeusz Pomianek

1. Kluczowe zagrożenia dla środowiska, klimatu i człowieka **19**
2. Przyczyny koniecznej transformacji systemu produkcji i wzorców konsumpcji żywności **25**
2.1. Gleba przestanie rodzić, a owady zapylające zginą 25
2.2. Zabraknie nam tlenu? 32
2.3. Migracja klimatyczna może załamać system społeczno-gospodarczy Zachodu 35
2.4. System ochrony zdrowia nie będzie w stanie pomóc ludziom z rosnącymi problemami zdrowotnymi 37
3. Uprawy monokulturowe i chów klatkowy – negatywne skutki i ukryte koszty **41**
3.1. Ukryte koszty produkcji mięsa, mleka i jaj 42
3.2. Dane wyjściowe 42
3.3. Koszty emisji gazów cieplarnianych przy produkcji mięsa, mleka i jaj 43
3.4. Koszty degradacji środowiska i utraty bioróżnorodności 45
3.5. Koszty utraty zdrowia nieuwzględnione w cenach żywności 47
3.6. Koszty degradacji gleby 48
3.7. Rzeczywiste koszty produkcji mięsa systemem przemysłowym 49
3.8. Rzeczywiste koszty produkcji mięsa w gospodarstwach ekologicznych 49
3.9. Konsekwencje redukcji przemysłowych ferm hodowlanych 50

4. Transformacja systemu produkcji i konsumpcji żywności **55**
4.1. Jak zmienić przemysłowy system produkcji żywności? 56
4.2. Transformacja systemu żywnościowego w Polsce 59
Jaki jest stan rzeczy? 59
Jaki będzie bilans zmiany procesu gospodarczego na tak dużą skalę? 60
4.3. Źródła finansowania transformacji systemu produkcji i konsumpcji żywności 64
4.4. Wspólna polityka rolna i Zielony Ład do remontu 66
Bibliografia **73**

Program przebudowy wsi i rolnictwa

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

1. Wstęp **83**
1.1. Wizja i program 85
1.2. Cele obecnego etapu badań 87
1.3. Struktura produktów programu 88
2. Punkt wyjścia – stan obecny **91**
2.1. Wzorce żywienia, jakość żywności, zdrowie 91
2.2. Sytuacja makroekonomiczna i stan finansów publicznych 93
2.2.1. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne 94
2.2.2. Budżet państwa, sektor instytucji rządowych i samorządowych 104
2.2.3. Finanse samorządu terytorialnego na obszarach wiejskich 119
2.2.4. Nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego 132
2.2.5. Publiczne wsparcie rolnictwa, ochrony środowiska i obszarów wiejskich 136
2.2.5.1. Metodologia obliczania wielkości publicznego wsparcia wsi i rolnictwa 137
2.2.5.2. Wsparcie bezpośrednie – mechanizmy krajowe 138
2.2.5.3. Wsparcie bezpośrednie – środki Unii Europejskiej 153
2.2.5.4. Pośrednie wsparcie finansowe 159
2.3. Rolnictwo 162
2.3.1. Struktura agrarna 162
2.3.2. Rolnictwo jako sektor gospodarki narodowej 166
2.3.3. Produkcja 173
2.3.4. Rolnictwo a ochrona środowiska 177
2.3.5. Obrót produktami rolnictwa i żywnością 179

2.4. Obszary wiejskie ... 183
2.4.1. Zasięg terytorialny ... 184
2.4.2. Ludność ... 189
2.4.3. Infrastruktura ... 194
2.4.3.1. Sieć wodociągowa, kanalizacyjna i gazowa ... 194
2.4.3.2. Telefonia i Internet ... 196
2.4.3.3. Sieć drogowa i transport publiczny ... 197
2.5. Środowisko naturalne ... 200
2.5.1. Polityka ekologiczna państwa ... 205
2.5.2. Stan i zanieczyszczenie środowiska naturalnego ... 208
2.5.2.1. Powietrze ... 208
2.5.2.2. Wody powierzchniowe ... 212
2.5.2.3. Grunty ... 216
2.5.3. Wydatki na ochronę środowiska w UE w latach 2018–2023 ... 218
2.5.4. Rachunki ekonomiczne środowiska w Polsce ... 220
3. Cele programu ... 227
3.1. Główne cele programu ... 228
3.1.1. Zmiana wzorca spożycia i powszechna dostępność zdrowej żywności ... 228
3.1.2. Wyższa efektywność i klimatyczna neutralność rolnictwa ... 230
3.1.3. Przekształcenie obszarów wiejskich w atrakcyjne miejsce mieszkania i pracy ... 232
3.1.4. Eliminacja negatywnego wpływu rolnictwa na stan środowiska ... 233
3.2. Powiązania celów ... 234
3.3. Najważniejsze warunki skutecznej realizacji celów głównych ... 238
3.3.1. Świadomość społeczna ... 238
3.3.2. Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich ... 240
3.3.3. Reorientacja publicznego wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich ... 241
4. Program przebudowy rolnictwa i obszarów wiejskich ... 243
4.1. Rolnictwo ... 246
4.1.1. Ograniczenie zużycia środków chemicznych i antybiotyków ... 246
4.1.1.1. Zmniejszenie wykorzystania nawozów sztucznych i środków ochrony roślin ... 247
4.1.1.2. Wdrożenie Elektronicznej Książki Leczenia Zwierząt ... 249
4.1.1.3. Finansowe wsparcie działań ograniczających zużycie nawozów sztucznych i pestycydów ... 252
4.1.2. Wdrożenie efektywnych metod upraw ... 253
4.1.2.1. Wsparcie rozwoju kompetencji niezbędnych do pracy w rolnictwie ... 253

4.1.2.2. Wsparcie badań i produkcji biologicznych substytutów chemikaliów w rolnictwie ... 256
4.1.2.3. Aktualizacja programów nauczania na studiach rolniczych i weterynaryjnych ... 258
4.1.2.4. Kwalifikacje rolnicze beneficjentów dopłat bezpośrednich ... 260
4.1.3. Zakaz chowu „przemysłowego" ... 263
4.1.3.1. Ograniczenie szkodliwego chowu przemysłowego – normy i sankcje ... 263
4.1.3.2. Ekspertyza stanu zdrowia rolników i skutków przemysłowej produkcji żywności ... 266
4.1.3.3. Sankcje za nieprzestrzeganie zasad dotyczących dobrostanu zwierząt hodowlanych ... 269
4.1.4. Inwestycje w rolnictwo precyzyjne i technologie cyfrowe w rolnictwie ... 271
4.1.4.1. Inwestycje w rolnictwo precyzyjne i technologie cyfrowe w rolnictwie ... 271
4.1.4.2. Wsparcie podmiotów opracowujących innowacje dla sektora rolnego ... 274
4.1.4.3. Rozwój nowoczesnych narzędzi cyfrowych wspierających producentów rolnych ... 275
4.1.4.4. Bazy danych o ryzykach ... 277
4.1.5. Zwiększenie przeciętnej powierzchni gospodarstwa rolnego ... 280
4.1.5.1. Struktura agrarna – edukacja i doradztwo ... 280
4.1.5.2. Przyspieszenie sprzedaży gruntów przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa ... 283
4.2. Produkcja i jakość żywności ... 284
4.2.1. Zaostrzenie norm jakościowych dla artykułów rolnych i żywności ... 285
4.2.1.1. Zaostrzenie norm dopuszczania żywności na rynek ... 285
4.2.1.2. Nowe standardy żywienia w placówkach publicznych ... 287
4.2.2. Wzmocnienie służb kontroli jakości ... 289
4.2.2.1. Mechanizm ujawniania nielegalnej produkcji zwierzęcej ... 289
4.2.2.2. Zaostrzenie kontroli wykorzystania środków pomocowych przez organy dotujące ... 291
4.2.3. Promocja zdrowego żywienia ... 293
4.2.3.1. Edukacja konsumencka ... 293
4.2.3.2. Definicje żywności prozdrowotnej i jakości żywności prozdrowotnej ... 295
4.2.3.3. Stworzenie warunków dla szerszej certyfikacji produktów rolnych ... 299

4.2.3.4. Promocja wiedzy o wpływie jakości żywności i zachowań żywieniowych na stan zdrowia 302
4.2.3.5. Promocja produktów ekologicznych i prozdrowotnych 303
4.2.3.6. Aktualizacja szkolnych programów nauczania w zakresie zdrowego żywienia 305
4.2.3.7. Uproszczenie procedur certyfikacji gospodarstw (i produktów) ekologicznych 306
4.2.4. Wsparcie grup producenckich i innych form współpracy rolników 307
4.2.4.1. Promocja tworzenia spółdzielni produkcyjnych i spółek 307
4.2.4.2. Promocja integracji producentów rolnych 310
4.2.4.3. Finansowe wsparcie grup producentów 312
4.3. Obrót produktami rolnictwa i żywnością 313
4.3.1. Zwiększenie udziału bezpośredniej sprzedaży produktów rolnych przez rolników 314
4.3.1.1. Promocja krótkich łańcuchów dostaw 314
4.3.1.2. Promocja rolniczego handlu detalicznego 317
4.3.1.3. Inwestycje służące żywności produkowanej w symbiozie ze środowiskiem naturalnym 319
4.3.1.4. Wzmacnianie powiązań pionowych w łańcuchu żywnościowym 322
4.3.1.5. Wspieranie budowy i utrzymania lokalnych bazarów (targowisk) 325
4.3.1.6. Digitalizacja i rozwój e-commerce w rolnictwie 327
4.3.2. Rozszerzenie zakresu informacji rynkowej 329
4.3.2.1. Identyfikowalność żywności na wszystkich etapach produkcji 330
4.3.2.2. Obowiązek informowania o pochodzeniu surowców 332
4.3.2.3. Aktualizacja szkolnych programów nauczania w zakresie praw konsumentów 335
4.3.2.4. Wprowadzenie oznaczenia Nutri-Score 336
4.3.3. Zwiększenie przejrzystości rynków rolnych 338
4.3.3.1. Zwiększanie przejrzystości rynku w ujęciu ponadregionalnym 338
4.3.3.2. Rozwój i promocja obrotu giełdowego wystandaryzowanymi produktami rolnymi 339
4.3.3.3. Ustanowienie nadzoru nad rolnym rynkiem hurtowym i stałe monitorowanie cen 341
4.3.3.4. Zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych 343

4.4. Przeciwdziałanie zmianom klimatu i ochrona środowiska 345
4.4.1. Zaostrzenie wymagań środowiskowych w produkcji rolnej i wsparciu rozwoju wsi 346
4.4.1.1. Stosowanie praktyk prośrodowiskowych jako warunek wsparcia z programów UE 347
4.4.1.2. Wprowadzanie zachęt dla stosowania zrównoważonych praktyk agrotechnicznych 349
4.4.2. Promocja działań na rzecz ochrony środowiska i klimatu 350
4.4.2.1. Rola rolnictwa w walce ze zmianami klimatu 351
4.4.2.2. Wprowadzenie pojęcia „zielonej infrastruktury" 352
4.4.2.3. Proekologiczna aktualizacja programów nauczania dla szkół podstawowych i średnich 354
4.4.3. Obieg zamknięty w rolnictwie i racjonalna gospodarka wodna 356
4.4.3.1. Promocja i wsparcie rolnictwa w obiegu zamkniętym 356
4.4.3.2. Zwiększenie retencji wody opadowej i roztopowej 359
4.5. Rozwój obszarów wiejskich 360
4.5.1. Zwiększenie liczby miejsc pracy na obszarach wiejskich 361
4.5.1.1. Szkolenia osób odchodzących z rolnictwa 362
4.5.1.2. Szersze zastosowanie elastycznych form pracy, także z zastosowaniem ICT 365
4.5.1.3. Rozwój kompetencji cyfrowych – wsparcie kształcenia przez całe życie 367
4.5.1.4. Rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich 370
4.5.2. Rozwój usług publicznych na obszarach wiejskich 374
4.5.2.1. Równy dostęp do szerokopasmowego Internetu 374
4.5.2.2. Rozwój efektywnej e-administracji 377
4.5.2.3. Powszechny dostęp do informacji o stanie i przeznaczeniu terenów 380
4.5.2.4. Optymalizacja sieci szkół podstawowych na obszarach wiejskich 383
4.5.2.5. Organizacja i finansowanie służby zdrowia na obszarach wiejskich 386
4.5.2.6. Rozwój infrastruktury rekreacyjno-sportowej na obszarach wiejskich 390
4.5.2.7. Nowy algorytm podziału środków Narodowego Funduszu Zdrowia 393
4.5.3. Poprawa spójności komunikacyjnej obszarów wiejskich 398
4.5.3.1. Rozwój komunikacji zbiorowej lokalnej i regionalnej 399
4.5.3.2. Wsparcie budowy i utrzymania dróg lokalnych 406

4.6. Finanse publiczne 410
4.6.1. Wzmocnienie finansowe JST na obszarach wiejskich 411
4.6.1.1. Centralne finansowanie płac nauczycieli 412
4.6.1.2. Udziały JST w przychodach Funduszu Pracy i PFRON 415
4.6.1.3. Klasyfikacja gruntów na potrzeby wymiaru podatku rolnego 416
4.6.1.4. Zróżnicowanie udziałów w PIT 419
4.6.2. Zwiększenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego 424
4.6.2.1. Likwidacja zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie ustaw 424
4.6.2.2. Zniesienie *quasi*-funduszy w budżetach JST 427
4.6.2.3. Zmiana konstrukcji norm ostrożnościowych wiążących JST 430
4.6.3. Zapewnienie środków na zadania programu przebudowy wsi i rolnictwa 433
4.6.3.1. Selekcja celów dotacji inwestycyjnych dla JST 433
4.6.3.2. Wzrost udziału instytucji pozabudżetowych w finansowaniu rolnictwa i rozwoju wsi 434
4.6.3.3. Zmiana proporcji podziału środków WPR 437
4.6.3.4. Żywienie w placówkach publicznych – programy pomocowe 440
4.6.4. Zmiana zasad dostępu do publicznego wsparcia dla rolnictwa 442
4.6.4.1. Zmniejszenie deficytu KRUS 443
4.6.4.2. Wzmocnienie kontroli wykorzystania środków wspólnej polityki rolnej 447
4.6.4.3. Wykluczenie gospodarstw nietowarowych z systemu wsparcia rolnictwa 449
4.6.4.4. Zmiana mechanizmu dopłat do paliwa rolniczego 452
4.7. Koordynacja 454
4.7.1. Formalizacja programu przebudowy wsi i rolnictwa 455
4.7.1.1. Opracowanie i uchwalenie strategii przebudowy wsi i rolnictwa 455
4.7.1.2. Uchwalenie wieloletniego programu przebudowy wsi i rolnictwa 459
4.7.1.3. Koordynacja strategii przebudowy wsi i rolnictwa z nadrzędnymi strategiami rozwoju 461
4.7.2. Uporządkowanie organizacji administracji rolnej 463
4.7.2.1. Wdrożenie nowego modelu otoczenia instytucjonalnego wsparcia rolnictwa 464
4.7.2.2. Konsolidacja systemu urzędowej kontroli jakości żywności 467

4.7.3. Ewidencja i sprawozdawczość 470
4.7.3.1. Obowiązkowa rachunkowość i sprawozdawczość rolników i producentów żywności 470
4.7.3.2. Rozszerzenie zakresu informacji o pomocy dla sektora rolniczego 472
4.8. Koszty programu i jego finansowanie 474
5. Podsumowanie **481**
Bibliografia **483**
Prawo krajowe 483
Prawo europejskie 486
Opracowania statystyczne, sprawozdania, raporty 487
Pozostałe 489

Skróty stosowane w tekście

ARiMR	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
BAEL	Badanie Ekonomicznej Aktywności Ludności
BCU	branżowe centra umiejętności
BDL	Bank Danych Lokalnych GUS
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
BŚE	budżet środków europejskich
CHF	frank szwajcarski
CIT	podatek dochodowy od osób prawnych (*Corporate Income Tax*)
CO_2e	ekwiwalent emisji 1 tony dwutlenku węgla
COFOG	klasyfikacja funkcji państwa w systemie ESA (*Classification of Functions of Government*)
COVID-19	Coronavirus Disease 2019
EEA	Europejska Agencja Środowiska (*European Environment Agency*)
EFRG	Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji
EFRROW	Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich
ESA	system rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (*European System of Accounts)*
EUR	euro
FAO	Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*)
FER	Fundusz Emerytalno-Rentowy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
FP	Fundusz Pracy
FUS	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
GAEC	Normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (*Good agricultural and environmental conditions*)
GHG	gaz cieplarniany (*greenhouse gas*)

GMO	organizm zmodyfikowany genetycznie (*genetically modified organism*)
GRR	giełdowy rynek rolny
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IBAF	Instytut Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie
IJHARS	Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
IPCC	Międzyrządowy Zespół do spraw Zmian Klimatu (*International Panel on Climate Change*)
JCWP	jednolite części wód powierzchniowych
JST	jednostki samorządu terytorialnego
KOWR	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
KRUS	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
MFW	Międzynarodowy Fundusz Walutowy
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
NBP	Narodowy Bank Polski
ODR	Ośrodek Doradztwa Rolniczego
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
PIB	Państwowy Instytut Badawczy
PEP	Polityka ekologiczna państwa
PFR	Polski Fundusz Rozwoju S.A.
PFRON	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PIT	podatek dochodowy od osób fizycznych (*Personal Income Tax*)
PKB	produkt krajowy brutto
RHD	rolniczy handel detaliczny
SMR	normy i wymogi odnoszące się do sposobów gospodarowania (*Statutory Management Requirements*)
SZRWRiR	Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa
UE	Unia Europejska
USD	dolar USA
VAT	podatek od towarów i usług (*Value Added Tax*)
WHO	Światowa Organizacja Zdrowia (*World Health Organization*)
WPR	Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej
WSIiZ	Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie
WWF	Światowy Fundusz na rzecz Przyrody (*World Wide Fund for Nature*), skrót WWF jest również traktowany jako oficjalna nazwa organizacji
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

JAK ZMIENIĆ SYSTEM PRODUKCJI I KONSUMPCJI ŻYWNOŚCI, ABY SŁUŻYŁ CZŁOWIEKOWI I SZANOWAŁ PRZYRODĘ

Tadeusz Pomianek

1. Kluczowe zagrożenia dla środowiska, klimatu i człowieka

Świat w walce o uchronienie ludzkości od katastrofy klimatycznej skupił się na ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych, głównie przez rozwój energii odnawialnej. I tu można mówić o pewnych osiągnięciach, gdyż udział energii odnawialnej rośnie i w 2022 r. wynosił 13% w świecie i 23% w Unii Europejskiej, która w 2030 r. chce osiągnąć wskaźnik 42,5%[1]. Jednakże ludzkość stoi przed nie mniej groźnym wyzwaniem, jakim jest szybko postępująca degradacja środowiska. Najmniej koniecznych zmian ma miejsce w przemysłowym (intensywnym) systemie produkcji żywności. Tymczasem jest to obszar najbardziej wszechstronnej destrukcji.

Około 50 lat temu rozpoczęła się era rolnictwa przemysłowego i w tym czasie produkcja rolna wzrosła prawie trzykrotnie, przy wzroście powierzchni gruntów rolnych o nieco powyżej 10%. Jakim jednak kosztem? Cały proces produkcji i konsumpcji żywności (od pola do stołu) generuje 35% całkowitej emisji gazów cieplarnianych, czyli 18 mld t ekwiwalentu CO_2 rocznie[2].

Rocznie zużywamy 200 mln t nawozów sztucznych, które niszczą glebę ok. 30 razy szybciej niż jest w stanie sama się zregenerować. Co więcej, ok. 75 mln t nawozów azotowych i ok. 14 mln t nawozów fosforowych nasze uprawy nie zdążą zaabsorbować. W rezultacie ok. 89 mln t nawozów sztucznych (z czego aż 33% pochodzi z Chin) nie tylko się marnuje, ale spływa do zbiorników wodnych (finalnie

---

[1] *Energia odnawialna: wyznaczanie ambitnych celów dla Europy,* Parlament Europejski, https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20171124STO88813/energia-odnawialna-wyznaczanie-ambitnych-celow-dla-europy.

[2] Crippa M., Solazzo E., Guizzardi D., Monforti-Ferrario F., Tubiello F., Leip A., *Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions,* "Nature Food" vol. 2(2021), https://www.nature.com/articles/s43016-021-00225-9.

głównie do oceanów) i niszczy środowisko[3]. Z kolei, żeby chronić uprawiane rośliny i sady przed chwastami i szkodnikami, rocznie zużywa się 4 mln t toksycznych pestycydów. Niestety niszczą one także pozostałe rośliny, owady, ptaki i wyjątkowo skutecznie szkodzą naszemu zdrowiu[4].

W bardzo wielu publikacjach autorzy dowodzą, że szczególnie szkodliwy dla środowiska uznaje się przemysłowy system produkcji mięsa i mleka[5]. Świat produkuje rocznie 320 mln t mięsa i 850 mln t mleka. Na świecie 82% powierzchni gruntów rolnych, łąk i pastwisk jest wykorzystywanych do produkcji zwierzęcej i uprawy roślin na pasze. Tymczasem mięso dostarcza tylko 37% potrzebnego białka i 18% energii. W procesie hodowli zwierząt emitowany jest głównie metan (CH_4) i podtlenek azotu (N_2O), przy czym metan daje 26 razy większy efekt cieplarniany niż dwutlenek węgla, a podtlenek azotu aż 265 razy większy. W świecie ok. 70% zwierząt hodowanych jest w systemie ferm przemysłowych. W Polsce przemysłową produkcją mięsa zajmuje się ponad 2 tys. ferm drobiowych oraz ok. 300 ferm trzody chlewnej. Średni stan pogłowia wynosi odpowiednio nie mniej niż 40 tys. sztuk i 2 tys. sztuk.

Fermy przemysłowe faszerują zwierzęta hodowlane antybiotykami i hormonami, żeby zapobiec chorobom i przyspieszyć przyrost masy mięsnej. Dodajmy, że w intensywnym tuczu skrócono czas chowu kurczaka z 6 do 1,5 miesiąca. Polska zajmuje czwarte miejsce w UE i zużywa w tym celu ponad 800 t antybiotyków rocznie. Wskutek tego rośnie wśród ludzi lekooporność. W Polsce dotyczy to 300 do 500 tys. osób rocznie[6]. Przeciętny Amerykanin, konsumując rocznie ok. 120 kg mięsa i przetworów, przy okazji „produkuje" 6 t odpadów. Należy dodać, że marnujemy 20% mięsa, a skoro liczba zwierząt hodowlanych sięga 60 mld sztuk, to rocznie „na śmietnik wyrzucamy" 12 mld zwierząt.

---

[3] Ritchie H., Rosado P., Roser M., *Environmental Impacts of Food Production*, Published online at OurWorldinData.org. 2022. https://ourworldindata.org/environmental-impacts-of-food.

[4] Kramarz P., *Jak nakarmić świat w dobie kryzysu klimatyczno-ekologicznego*, [w:] Jasikowska K., Pałasz M. (red.), *Za pięć dwunasta koniec świata. Kryzys klimatyczno-ekologiczny głosem wielu nauk*. Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Kraków 2022, s. 415–454; Parlasca M.C., Qaim M., *Meat consumption and sustainability*, „Annual Review of Resource Economics", vol. 14(2022), s. 17–41.

[5] Crippa M., Solazzo E., Guizzardi D. et al., *Food systems…*, dz. cyt., s. 198–209; Kramarz P., *Jak nakarmić świat…*, dz. cyt.; Ritchie H., Rosado P., Roser M., *Environmental Impacts…*, dz. cyt.; Willett W. et al., *Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems*, "The Lancet", Vol. 393(10170), s. 447–492, https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)31788-4; Dasgupta P., *The economics of biodiversity: the Dasgupta review: full report*. HM Treasury, 2021, https://www.gov.uk/government/publications/final-report-the-economics-of-biodiversity-the-dasgupta-review, s. 447–492.

[6] Grossi G., Goglio P., Vitali A., Williams A.G., *Livestock and climate change: Impact of livestock on climate and mitigation strategies*, „Animal Frontiers", Volume 9, Issue 1, 2019, s. 69–76, https://doi.org/10.1093/af/vfy034.

Ilustracja 1. Charakterystyka rolnictwa przemysłowego

ROLNICTWO PRZEMYSŁOWE to:
uprawy monokulturowe + nawozy sztuczne + pestycydy
+ chów klatkowy wspomagany przez antybiotyki

Nawozy azotowe i fosforowe to w dużej mierze sole silnych kwasów,
tj. azotowego, fosforowego i siarkowego.
Wraz z pestycydami niszczą glebę ok. 30 razy szybciej niż jest w stanie sama się zregenerować.

W hodowli stosuje się rocznie 100 tys. ton antybiotyków.
W Polsce 800 ton: blisko 200 mg/1 kg mięsa, czyli 6 razy więcej niż we Francji
i 5 razy więcej niż w Czechach.

Źródło: Crippa M., Solazzo E., Guizzardi D. i in., *Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions*, "Nature Food", vol. 2(2021), s. 198–209; Dasgupta P., *The economics of biodiversity: the Dasgupta review: full report.* HM Treasury, 2021, s. 447–492; Kramarz P., *Jak nakarmić świat w dobie kryzysu klimatyczno-ekologicznego*, [w:] Jasikowska K., Pałasz M. (red.), *Za pięć dwunasta koniec świata. Kryzys klimatyczno-ekologiczny głosem wielu nauk*, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Biblioteka Jagiellońska, Kraków 2022, s. 415–454; Parlasca M.C., Qaim M., *Meat consumption and sustainability*, "Annual Review of Resource Economics", nr 14/1(2022).

Nawozy sztuczne, pestycydy, antybiotyki i hormony wzrostu oraz powstające w produkcji i przy spożyciu odpady powodują skażenie ziemi, wód gruntowych i zbiorników wodnych oraz niszczą bioróżnorodność. FAO uznało, że sektor hodowli zwierzęcej jest zdecydowanie największym źródłem zanieczyszczenia oceanów[7]. Według raportu Międzyrządowego Zespołu do spraw Zmian Klimatu (IPCC) utrata bioróżnorodności powoduje olbrzymie straty w globalnej gospodarce, które w 2023 r. przekroczyły kwotę 3 bln USD rocznie[8]. Również w przetwórstwie żywności, w przechowalnictwie i „odświeżaniu" stosujemy cały arsenał środków chemicznych. Szacuje się, że każdy z nas zjada rocznie 7–9 kg środków chemicznych. To wszystko negatywnie wpływa na nasze zdrowie. Jednak jeszcze mało wiemy, w jakim stopniu.

> *Globalny system żywnościowy jest wewnętrznie sprzeczny. Prowadzi do niszczenia różnorodności biologicznej, wyczerpuje światowe zasoby wody i przyczynia się do zmiany klimatu, a jednocześnie nie zaspokaja potrzeb żywieniowych ludzi. Mimo rekordowej produkcji codziennie 735 milionów ludzi cierpi z powodu głodu. Z jednej strony otyłość staje się coraz poważniejszym problemem, a z drugiej niemal jedna trzecia światowej populacji nie spożywa regularnie żywności o odpowiedniej wartości odżywczej. Produkcja żywności jest jednym z głównych czynników degradacji środowiska: jest główną przyczyną utraty siedlisk i odpowiada za 70% zużycia wody* […]. *Paradoksalnie system żywnościowy osłabia naszą zdolność do wyżywienia ludzkości teraz i w przyszłości.* […] *Produkcja żywności zmieniła naszą planetę. Dziś 40% wszystkich nadających się do zamieszkania obszarów lądowych (ok. 4,2 miliarda ha) służy wyżywieniu ludzi. Z tego obszaru 71% (3 miliardy ha) stanowią pastwiska, ok. 1,2 miliarda ha tereny uprawne, z których 460 milionów ha służy uprawie roślin paszowych dla zwierząt hodowanych na potrzeby produkcji mięsa i nabiału. Oznacza to, że 82% wszystkich gruntów rolnych jest wykorzystywane na potrzeby żywienia zwierząt gospodarskich. W ciągu ostatnich stu lat zmniejszyła się różnorodność produkcji. Straciliśmy połowę ras wielu zwierząt domowych, a z pól zniknęło ponad 90% odmian roślin uprawnych. W konsekwencji tylko 10 najważniejszych światowych upraw – jęczmienia, manioku, kukurydzy, palmy olejowej, rzepaku, ryżu, sorgo, soi, trzciny cukrowej i pszenicy – odpowiada za ok. 83% wszystkich pozyskiwanych kalorii. Rybołówstwo przemysłowe obejmuje ponad połowę mórz i oceanów (>55%). Większość połowów prowadzona jest w strefach płytszych i przybrzeżnych, co prowadzi do coraz większej degradacji siedlisk i stwarza niebezpieczeństwo dla zagrożonych gatunków. Ponad 3 mln ha lasów namorzynowych i innych siedlisk przybrzeżnych zostało przekształcone na potrzeby akwakultury, w szczególności hodowli krewetek i tilapii. Ten proces przekształcania trwa*[9].

---

[7] *The State of Food and Agriculture 2019, Moving forward on food loss and waste reduction*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/ca6030en.

[8] Poore J., Nemecek T., *Reducing food's environmental impacts through producers and consumers*, "Science", vol. 360, issue 6392(2018), s. 987–992, https://doi.org/10.1126/science.aaq0216; IPCC, IPCC Sixth Assessment Report, dz. cyt.

[9] WWF Polska, *Living Planet Report 2024 System w niebezpieczeństwie*, https://www.wwf.pl/publikacje/living-planet-report-2024.

Światowy Fundusz na rzecz Przyrody (WWF) w najnowszym raporcie alarmuje, że:

> *to, co wydarzy się w ciągu kolejnych pięciu lat, zadecyduje o przyszłości życia na Ziemi. Mamy pięć lat na to, żeby skierować świat na drogę zrównoważonego rozwoju, zanim negatywne sprzężenia zwrotne związane z degradacją przyrody i zmianą klimatu zepchną nas na równię pochyłą ku niekontrolowanym punktom krytycznym. Ryzyko porażki jest realne, a konsekwencje niemal nie do pomyślenia*[10].

Dotychczasowe tempo zmian, jak i skala problemu każą sądzić, że przejście na zrównoważony rozwój w ciągu pięciu lat jest nierealne. Prawdopodobnie w ten sposób WWF chce nas zmobilizować.

> *W skali globalnej ponad połowa PKB (55%) – około 58 bilionów dolarów – jest w umiarkowanym lub dużym stopniu zależna od przyrody i zapewnianych przez nią usług. Niestety w obecnym systemie gospodarczym wartość przyrody jest bliska zeru, co sprzyja niezrównoważonej eksploatacji zasobów naturalnych, przyczyniając się do degradacji środowiska i zmiany klimatu. Pieniądze w dalszym ciągu płyną szerokim strumieniem na działania, które pogłębiają kryzys przyrody i klimatu. Płatności bezpośrednie, zachęty podatkowe i dopłaty, które pogłębiają zmianę klimatu, utratę różnorodności biologicznej i niszczenie ekosystemów, są szacowane na niemal 7 bilionów dolarów rocznie. Dla porównania korzystne dla środowiska przepływy finansowe wspierające rozwiązania oparte na przyrodzie wynoszą nikłe 200 miliardów dolarów. Przekierowanie zaledwie 7,7% szkodliwych dla środowiska przepływów finansowych pozwoliłoby w całości domknąć lukę w finansowaniu rozwiązań opartych na przyrodzie i zapewnić korzyści dla przyrody, klimatu i ludzi*[11].

Podkreślmy, że system produkcji żywności jest intensyfikowany od 50 lat. Wraz z rozwojem rolnictwa przemysłowego rosła skala dewastacji planety. Mimo to w rachunku ekonomicznym konsekwentnie pomija się koszty emisji gazów cieplarnianych, dewastacji środowiska i utraty bioróżnorodności, a także degradacji gleby, utraty zdrowia ludzi i złych nawyków żywieniowych. Płacimy za to coraz większą cenę jakością życia, szybko rosnącymi kosztami ochrony zdrowia i przekazujemy kolejnym pokoleniom spuściznę, która zagraża ich egzystencji.

Natomiast stać nas na olbrzymie subsydia do przemysłowego systemu produkcji żywności, które według prof. P. Dasgupty[12] wynoszą 6 bln USD rocznie. Z kolei Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW)[13] informuje, że dopłaty do producentów energii z paliw kopalnych wynoszą 7 bln USD na rok. Dobitnym podsumowaniem

---

[10] Tamże, s. 13.

[11] Tamże, s. 12.

[12] Dasgupta P., *The economics…*, dz. cyt., s. 447–492.

[13] Black S., Liu A.A., Parry I.W.H., Vernon N., International Monetary Fund, 2023, IMF Fossil Fuel Subsidies Data: 2023 Update, IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department 2023, https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/08/22/IMF-Fossil-Fuel-Subsidies-Data-2023-Update-537281.

niech będzie fakt, że według FAO pełnowartościowa dieta na osobę kosztuje 4 USD na dobę. Zakładając, że każdy ziemianin będzie taką kwotę wydawał na żywność, za 90% (z 13 bln USD) szkodliwych subsydiów można wyżywić całą ludzkość!

Świat musi zmierzać w kierunku sprawiedliwej transformacji, która tchnie w przyrodę nowe życie i będzie systematycznie odwracać skutki zniszczeń, jakich dokonaliśmy. Działania te będą jednak skuteczne tylko wtedy, gdy zajmiemy się jednocześnie przyczynami utraty przyrody i zmiany klimatu przez skoordynowaną transformację naszego systemu energetycznego, żywnościowego i finansowego[14]. Przyroda musi być traktowana jako nasz główny sprzymierzeniec i to w niej musimy szukać rozwiązań. Ochrona różnorodności biologicznej wymaga takiego samego zaangażowania, jak obniżanie emisyjności gospodarki.

[14] WWF Polska, *Living Planet Report 2024*, dz. cyt.

2. Przyczyny koniecznej transformacji systemu produkcji i wzorców konsumpcji żywności

Już poprzedni rozdział dowodzi konieczności transformacji, ale poznajmy kolejne przyczyny.

2.1. Gleba przestanie rodzić, a owady zapylające zginą

Gleba odgrywa kluczową rolę w wyżywieniu ludzkości. 95% żywności produkuje się z użyciem gleby.

> *Zdrowe gleby są niezbędne do skutecznej walki ze zmianami klimatycznymi, wyżywienia ludzi oraz zapobiegania powodziom i suszom. W jednym gramie gleby mamy nawet 75 tys. gatunków bakterii, 25 tys. gatunków grzybów, 1 tys. gatunków pierwotniaków i kilkaset gatunków nicieni. Na 1 hektar przypada 3,5 mln dżdżownic. Dżdżownice i inne organizmy glebowe „przerabiają" **rocznie 37 ton gleby na hektar**, przekształcając ją w składniki odżywcze potrzebne roślinom do wzrostu. Napowietrzają glebę i poprawiają wchłanianie wody przez glebę. Większość **bakterii** rozkłada materię organiczną, przekształca energię zmagazynowaną w materii organicznej w składniki odżywcze. Inne bakterie wiążą azot, przekształcając go w formę użyteczną dla roślin*[15].
>
> *Ryzosferę, czyli warstwę gleby bezpośrednio przylegającą do korzeni roślin, można traktować jak zewnętrzne jelito tychże roślin. **Jej funkcje są zdumiewające i podobne do jelita***

[15] Confer S., *Fascinating Soil Facts: 23 AMAZING Facts About Soil*, Nomomente, https://www.nomomente.org/post/facts-about-soil.

> ***ludzkiego.*** *W obu przypadkach bakterie rozkładają materiał organiczny na proste związki, które wchłania człowiek czy roślina. Co więcej, na ponad 1000 typów bakterii kluczową rolę odgrywają te same cztery, zarówno w ryzosferze, jak i w jelitach ssaków!*[16]
>
> *Grzyby, a raczej* ***grzybnia****, pomaga komunikować się roślinom i drzewom, wychwytuje CO_2, transportuje składniki odżywcze, filtruje zanieczyszczenia, rozkłada materię organiczną. Grzybnia odfiltrowuje wszystko od metali ciężkich po pestycydy, a nawet odpady radioaktywne. Im więcej grzybów w glebie, tym więcej węgla magazynuje gleba*[17]*. Gleba to naturalny system filtracji – zapewnia czystą wodę pitną i zapobiega powodziom. Jeśli mikroorganizmy w glebie są w dobrej kondycji, a gleba jest przykryta (np. pozostałościami liści, pokrywą roślinną), to przyjmie trzy razy więcej wody – nawet do 300 mm opadów na dobę. Ten niezwykły i mało znany świat gleby konsekwentnie niszczymy chemicznymi środkami produkcji dla chwilowego wzrostu plonów*[18].

Cechą charakterystyczną rolnictwa przemysłowego są **monokultury.**

Monokultury zdecydowanie dominują w krajach uprzemysłowionych i tam, na globalnym Południu (Afryka, Ameryka Południowa i południowo-wschodnia Azja), gdzie produkuje się paszę dla ferm przemysłowych. W Polsce miarą upraw monokulturowych jest bardzo szybki wzrost uprawy kukurydzy – 30 lat temu prawie jej nie było, a teraz obsiewamy nią prawie 2 mln hektarów[19].

> ***Monokultura*** *– system rolniczy lub leśny polegający na ciągłej uprawie roślin tego samego gatunku przez okres wielu lat na tym samym obszarze, którego skutkiem jest stopniowe wyczerpywanie się zasobów mineralnych gleby, zmiana jej struktury oraz wzrost częstości występowania chorób roślin, masowe pojawianie się szkodników oraz nadmierny rozwój chwastów, co przekłada się na obniżenie plonów.*
>
> *Już z samej definicji monokultury wynikają zagrożenia związane z monokulturowymi systemami. Agroekosystemy są to ekosystemy otwarte, czyli wytworzona tam biomasa nie*

---

[16] Tamże.

[17] Ulanowski T., *Ziemia. Część 3. Jak nakarmić świat?*, Soczewka Pisma, https://magazynpismo.pl/soczewka/jak-nakarmic-swiat/; Arias-Navarro C., Baritz R., Jones A. i in., *The State of Soils in Europe*, European Environment Agency & Joint Research Centre, European Commission, https://esdac.jrc.ec.europa.eu/content/state-soils-europe; Frank A., *Five amazing soil facts that will change the way you view the world,* 2018, GrowJourney, https://www.growjourney.com/five-amazing-soil-facts-will-change-way-view-world/.

[18] St. Clair A.L., Zhang G., Dolezal A.G., O'Neal M.E., Toth A.L., *Diversified Farming in a Monoculture Landscape: Effects on Honey Bee Health and Wild Bee Communities*, „Environmental Entomology", vol. 49(2020), https://doi.org/10.1093/ee/nvaa031; Paustian K., Larson E., Kent J., Marx E., Swan A., *Soil C Sequestration as Biological Negative Emission Strategy*, „Frontiers in Climate", 1:8(2019), https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fclim.2019.00008/full.

[19] Panek J., *Co uprawia się w Polsce? Powierzchnia zasiewów roślin rolniczych*, Teraz pole, 8.07.2021, https://terazpole.pl/wokol-pola/co-uprawia-sie-w-polsce-powierzchnia-zasiewow-roslin-rolniczych/.

pozostaje w nim, ale jest wyprowadzana w całości lub częściowo (np. zboża, okopowe, oleiste, warzywa) i do agrosystemu już nie wraca. Skutkiem tego jest obniżenie produkcyjności i degradacja siedliska. Gleby z roku na rok tracą swoją naturalną zdolność do absorpcji składników pokarmowych i zatrzymywania wód opadowych – dzieje się tak, bo wytworzona przez nie materia organiczna nie jest zwracana ziemi i nie poprawia jej struktury ani jej nie nawozi. [...] *Według długoletnich badań monokulturowe uprawy są źródłem niepożądanych selekcji drobnoustrojów, ponieważ otrzymują one stale jednakowy pokarm i są pod wpływem zawsze tych samych związków toksycznych. Prowadzi to do zubożenia składu gatunkowego mikroflory i namnażania form pasożytniczych, a więc pojawia się konieczność masowego stosowania chemicznych środków ochrony, co dodatkowo zakłóca równowagę gatunkową drobnoustrojów*[20].

Ilustracja 2. Uprawy monokulturowe a ich wpływ na owady

Źródło: Ulanowski T., *Ziemia. Część 3. Jak nakarmić świat?*, Soczewka Pisma, https://magazynpismo.pl/soczewka/jak-nakarmic-swiat/; Bourke P.M., Evers J.B., Bijma P., van Apeldoorn D.F., Smulders M.J.M., Kuyper T.W., Mommer L., Bonnema G., *Breeding beyond monoculture: Putting the "intercrop" into crops*, "Frontiers in Plant Science", nr 12(2021), 734167, https://doi.org/10.3389/fpls.2021.734167.

[20] Bzowska-Bakalarz M., *Czy monokultura prowadzi do pustyni?*, Zielony blog, 2024, https://zielony-blog.wsiz.edu.pl/czy-monokultura-prowadzi-do-pustyni/.

Podkreślmy negatywne skutki upraw monokulturowych[21]:

- korzenie tej samej rośliny co roku są na tej samej głębokości, a więc materia organiczna wyczerpuje się i gleba jałowieje,
- francuscy naukowcy wykazali, że im bardziej gleba jest jałowa, tym mniejsza absorbcja wody,
- wraz z degradacją gleby używa się coraz więcej nawozów sztucznych i pestycydów, żeby mieć dalej dobre plony, co przyspiesza jałowienie,
- płody rolne są coraz uboższe w składniki odżywcze ważne dla zdrowia,
- uboga dieta szkodzi ludziom i zwierzętom, w tym owadom zapylającym.

Szacuje się, że już 40% gleb rolniczych jest zdegradowanych, w UE ok. 60%, a np. w Nigerii aż 80%. Rolnicy porzucili już blisko 1,5 mld ha, ponieważ plony były zbyt niskie[22].

Ilustracja 3. Skutki upraw monokulturowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie WWF, *Living Planet Report 2020*; WWF, *Living Planet Report 2024*.

[21] St. Clair A.L., Zhang G., Dolezal A.G., O'Neal M.E., Toth A.L., *Diversified Farming…*, dz. cyt.; Nicholls C., Altieri M.A., *Plant biodiversity enhances bees and other insect pollinators in agroecosystems*, „Agronomy for Sustainable Development", Vol. 33(2013), s. 257–274, https://doi.org/10.1007/s13593-012-0092-y; Tiwari G., Jangir A., Malav S., Kumar S., *Soil Biodiversity: Status, Indicators and Threats*, „Biotica Research Today", vol. 2(2020), https://biospub.com/article-details.php/soil-biodiversity:-status,-indicators-and-threats#; Telo da Gama J., *The Role of Soils in Sustainability, Climate Change, and Ecosystem Services: Challenges and Opportunities*, „Ecologies", vol. 4(2023), https://doi.org/10.3390/ecologies4030036; Bzowska-Bakalarz M., *Czy monokultura prowadzi*, dz. cyt.; *Gleby i grunty a zmiany klimatu*, strona internetowa, European Environment Agency, 2019, https://www.eea.europa.eu/pl/sygna142y/sygnaly-2019/artykuly/gleby-i-grunty-a-zmiany-klimatu.

[22] WWF, *2024 Living…*, dz. cyt.; WWF Polska, *Living Planet Report 2020 Ratunek dla różnorodności biologicznej*, https://www.wwf.pl/living-planet-report-2020; McSweeney R., *Explainer: "Desertification and the role of climate change"*, Carbon Brief Ltd. https://www.carbonbrief.org/explainer-desertification-and-the-role-of-climate-change/; *Desertification: impacts and solutions*. Green Earth. https://www.green.earth/desertification.

Powyższe informacje są pomocne, żeby opisać szczególnie niebezpieczne sprzężenie zwrotne. **Zatem z jednej strony:**

> ***mamy ocieplenie klimatu, coraz dłuższe okresy suszy, a później gwałtowne opady – a z drugiej czeka coraz bardziej jałowa gleba, która nie jest w stanie tej wody zatrzymać. W efekcie wilgoć w glebie spada, a powodzi przybywa. Mniejsza wilgoć to mniejsze parowanie wody i rzadsze opady deszczu. Rozgrzane betonowe miasta też nie sprzyjają opadom, jeśli już się pojawią, to są to ulewy. Co więcej, zdegradowane grunty rolne miast pochłaniać węgiel, uwalniają do atmosfery CO_2 i N_2O,***

co przyspiesza ocieplenie klimatu[23].

Rok 2024 dostarcza szczególnie dużo dramatycznych przykładów ilustrujących opisany mechanizm:

- Na wyciętych połaciach Puszczy Amazońskiej (już ponad 120 mln ha) w głównej mierze prowadzi się monokulturowe uprawy soi wspomagane przez nawozy sztuczne i pestycydy. *W samej Brazylii na obszarze 35 mln ha (dla porównania: to teren równy powierzchni Niemiec) uprawia się soję GMO, używając aż 10 kg/ha pestycydów, czyli 9% światowego zużycia*[24]. W rezultacie wyjałowione gleby nie przyjmują wody i obok suchych gleb mieliśmy powódź.

  > *W Rio de Janeiro temperatura tego lata przekroczyła **62 st. C**, a wody w Amazonce w niektórych miejscach nawet 40 st. C. **Od kilku miesięcy w 9-milionowej Bogocie racjonuje się wodę z powodu długotrwałej suszy***[25].

- Wysoka temperatura w Morzu Śródziemnym wyposażyła niż genueński w olbrzymie zasoby pary wodnej. W efekcie, szczególnie w południowo-zachodniej Polsce i w Czechach, mieliśmy powódź. Skala zniszczeń była tak duża,

---

[23] Dasgupta P., *The economics...*, dz. cyt., s. 447–492; 88. Tumwesigye W., Bedadi B., Atwiine J., *Effect of Climate Change on Soil Health and Implications on Food Security: A Review*, „International Research Journal of Multidisciplinary Technova-tion", vol. 3(2021), issue 3, https://doi.org/10.34256/irjmt2136; Global Land Outlook Team, *Land Outlook 2: Land Restoration for Recovery and Resilience*, United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), https://www.unccd.int/resources/global-land-outlook/glo2; TVN 24 Meteo/Świat, *Woda miała prawie 40 stopni, delfiny padały. To nie El Nino było winne suszy w Amazonii*, https://tvn24.pl/tvnmeteo/swiat/brazylia-gdyby-nie-zmiany-klimatu-najgorsza-susza-od-ponad-stulecia-bylaby-calkiem-zwyczajna-st7739229.

[24] Ulanowski T., *Ziemia. Część 3. Jak nakarmić...*, dz. cyt.; *Atlas Pestycydów 2024. Fakty na temat toksycznych substancji chemicznych w rolnictwie*, Fundacja im. Heinricha Bölla w Warszawie, Polski Klub Ekologiczny Koło w Gliwicach, Koalicja Żywa Ziemia, s. 10; Tyszka M., *Jak zmieniała się cena środków ochrony roślin? Spadło zużycie do 1,75 kg s.cz. na ha*, Farmer.pl, https://www.farmer.pl/produkcja-roslinna/ochrona-roslin/jak-zmieniala-sie-cena-srodkow-ochrony-roslin-spadlo-zuzycie-do-1-75-kg-s-cz-na-ha,148499.html; Eurostat, Eurostat, *Pesticide sales*, https://doi.org/10.2908/AEI_FM_SALPEST09, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/aei_fm_salpest09__custom_9587931/default/table?lang=en.

[25] Bicki P., *62 stopnie w Rio! Temperatura w Brazylii bije kolejne rekordy*, Gdzie Tym Razem, https://gdzietymrazem.pl/62-stopnie-w-rio-temperatura-w-brazylii-bije-kolejne-rekordy/.

ponieważ od wielu lat wycina się lasy w Sudetach – zamiast przemyślanej i stopniowej wymiany drzewostanu. Z kolei na terenach rolnych w dużej części prowadzi się uprawy monokulturowe. Jeśli gleba byłaby w dobrej kondycji, to zatrzymałaby nawet 300 mm opadów w ciągu dobry. Taki był maksymalny poziom opadów w ciągu 24 godzin. Tymczasem w Bieszczadach wycinka lasów ma się dobrze. Jeśli kolejny niż genueński przesunie się nieco na wschód, to przed nami powódź w Bieszczadach.

- Tuż za nami miała miejsce dramatyczna powódź w Hiszpanii (Walencja, Almeria). Od lat mnożą się publikacje, że prowadzone na dużą skalę monokulturowe uprawy warzyw i owoców z intensywnym wykorzystaniem chemicznych środków produkcji powodują jałowienie gleby, a proces pustynnienia szybko postępuje.

Należy dodać, że w ciągu 1 sekundy z oceanów paruje 13 mln t wody i wskutek ocieplenia klimatu wielkość ta szybko rośnie!

Powyższe sygnały ostrzegawcze uzupełnijmy kolejnymi przykładami. Uprawy monokulturowe przyczyniają się do wieloletniej suszy w Polsce i pogłębiają jej skutki. Także np. w sąsiednich Niemczech, gdzie w rezultacie w Brandenburgii i Meklemburgii mamy burze piaskowe. Szczególnie wymowny jest przykład Ukrainy.

> *Na Ukrainie dominują olbrzymie gospodarstwa rolne (10% powierzchni upraw ma poniżej 100 ha), których właścicielami lub dzierżawcami są miejscowi oligarchowie lub zagraniczne grupy kapitałowe. Ukraina ma 28 mln ha najlepszych czarnoziemów na świecie. Uprawia się tam głównie zboża, kukurydzę i rośliny oleiste metodą monokulturową.*
>
> *Ukraińskie gleby średnio zawierają 3,2% próchnicy (a w czarnoziemach nawet do 9%), czyli 2 razy tyle, co w Polsce. Mimo znakomitej jakości gleb w Ukrainie na dużą skalę stosowane są chemiczne środki produkcji dla doraźnych zysków. W 2022 r. zużyto tam średnio 144 kg nawozów sztucznych na hektar i 1,5 kg na hektar pestycydów, czyli podobnie jak w Polsce, która ma dużo słabsze gleby (materiały opracowane głównie w oparciu o dane z Państwowej Służby Statystycznej Ukrainy). W przypadku uprawy ziemniaków Ukraińcy używają 2 razy więcej pestycydów – tj. 6,4 kg na hektar (w Polsce 3,5 kg/ha). W rezultacie uprawy monokulturowe już spowodowały wyraźny spadek zawartości próchnicy, a jałowienie gleby postępuje… Gleba zatrzymuje coraz mniej wody, co pogłębia suszę i prowadzi do stepowienia, a potem pustynnienia. Niestety bliska jest perspektywa burz piaskowych na rozległych ukraińskich czarnoziemach (jak w Brandenburgii i Meklemburgii)*[26].

[26] Pomianek T., *Sprzężenie zwrotne między ociepleniem klimatu a uprawami monokulturowymi przyspiesza katastrofę*, Zielony Blog WSIiZ, 06.06.2024, https://zielonyblog.wsiz.edu.pl/sprzezenie-zwrotne-miedzy-ociepleniem-klimatu-a-uprawami-monokulturowymi-przyspiesza-katastrofe/.

Ta bezwzględna eksploatacja dla doraźnie wysokich plonów niszczy największe bogactwo Ukrainy i Europy.

Nieodłączną cechą rolnictwa przemysłowego jest stosowanie nawozów sztucznych i pestycydów.

> *Stosowanie pestycydów i nawozów w powiązaniu z postępem technologicznym doprowadziło do fundamentalnej zmiany produkcji rolnej, ponieważ choroby i szkodniki można było powstrzymywać za pomocą pestycydów, a nie płodozmianu i różnorodności roślin uprawnych. W efekcie dzisiejsze rolnictwo przemysłowe jest uzależnione od pestycydów i w dużej mierze trudno je sobie wyobrazić bez nich. […] Niestety pestycydy są zagrożeniem dla środowiska. Z jednej strony niszczą szkodniki i choroby roślin, ale jednocześnie niszczą też florę glebową, zmniejszają bioróżnorodność systemów lądowych i wodnych*[27].

Pestycydy kumulują się w środowisku i szkodzą nawet przez dziesiątki lat. Jak groźne są dla zapylaczy, dzięki którym produkujemy 75% płodów rolnych, opisano powyżej. Co więcej, uprawy monokulturowe wyjaławiają glebę, wskutek czego rośliny są słabsze, mniej odporne na szkodniki. Zatem trzeba stosować więcej chemicznych środków, w tym pestycydy. Dodajmy, że:

> *postępujące zmiany klimatu mogą nasilić stosowanie pestycydów w związku z rosnącymi stratami w plonach z powodu rozprzestrzeniania się gatunków niepożądanych oraz pojawiania się nowych dla danego terenu. Jest to prawdziwe błędne koło, które wynika też z rozwoju oporności na pestycydy masowo występujących owadów i innych organizmów*[28].

Między innymi z tych przyczyn zużycie pestycydów rośnie i przekroczyło 4 mln t w skali świata. Sprzedaż pestycydów wzrosła z 84,5 mld USD w 2019 r. do 130,7 mld USD w 2023 r., a liczba zatruć do 385 mln rocznie! Zatrucia dotykają 44% pracowników rolnych na świecie, a w Burkina Faso aż 83%[29].

Powyższe problemy dobrze ilustruje przykład Niderlandów. To czołowy eksporter żywności na świecie. Niestety, należy podkreślić, że zużywa on 11 kg pestycydów na hektar[30]. To cztery razy więcej niż średnia w UE. Produkcja ta jest także nawozo- i energochłonna. Coraz więcej żywności produkuje się w sposób bezglebowy, co sprawia, że jest ona uboga w wiele ważnych dla zdrowia składników odżywczych. Z tych przyczyn czołowy niderlandzki ekolog T. Oudman trafnie

---

[27] *Atlas Pestycydów 2024*…, dz. cyt.

[28] Kramarz P., *Pestycydy czy bioróżnorodność. Czas na działania*, Zielony Blog WSIiZ, 25.04.2024, https://zielonyblog.wsiz.edu.pl/pestycydy-czy-bioroznorodnosc-czas-na-dzialania/.

[29] *Atlas Pestycydów 2024*…, dz. cyt.

[30] Świerkula E., Garnier J.-F., *Równi i równiejsi? Podwójne standardy w polityce pestycydowej UE*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2025, https://www.pine.org.pl/wp-content/uploads/2025/06/Raport_Rowni-i-rowniejsi_InE_062025.pdf.

zauważył: *Holenderskie rolnictwo nie jest rozwiązaniem problemu niszczenia środowiska naturalnego. Jest jego przyczyną!*[31] Powyższe procesy powodują szybką utratę bioróżnorodności, o czym alarmował w 2024 r. WWF.

2.2. Zabraknie nam tlenu?

Tlen do oddychania zapewnia nam proces fotosyntezy. Szacuje się, że prawie 50% tlenu dostarczają lasy, choć także inne rośliny. Tymczasem, głównie na globalnym Południu, rocznie wycinamy, przede wszystkim pod uprawy monokulturowe paszy dla ferm przemysłowych zlokalizowanych w dużej części na globalnej Północy, 14 mln hektarów lasów. Puszcza Amazońska o powierzchni 7 mln km^2 nazywana jest „płucami Ziemi". Las deszczowy w Amazonii obejmuje powierzchnię 5,5 mln km^2, jest domem dla:

> *ponad 10% lądowej różnorodności biologicznej naszej planety i 10% wszystkich znanych gatunków ryb. Ponadto magazynuje 250–300 miliardów ton węgla (ekwiwalent 15–20 lat globalnych emisji gazów cieplarnianych)*[32]. Raport podkreśla, iż *transpiracja, czyli proces parowania wody z powierzchni roślin, jest źródłem znacznej części opadów, które podtrzymują las i sprawiają, że jest on odporny na suszę tak długo, jak pozostaje on stanie w dużej mierze nienaruszony. Wylesianie, degradacja i czynniki zaburzające równowagę lasu zmniejszają odporność systemu puszczy amazońskiej, sprawiając, że jest on bardziej podatny na skutki zmiany klimatu*[33].

W ciągu 40 lat wycięto 17% powierzchni, czyli 1,2 mln km2. Na 38% powierzchni mnożą się pożary i wycinki lasów, zakładane są nowe osady. Jak podaje Instytut Człowieka i Środowiska Amazonii (Imazon), w 2024 r. obszar lasów zniszczonych przez pożary i wycinkę w stosunku do 2023 r. wzrósł o 500%. W 2024 r. wybuchło tam 140 tys. pożarów, tj. o 42% więcej niż w 2023 r. Według WWF, jeśli wytniemy lub wypalimy 20–25% lasów deszczowych, to przekroczymy punkt krytyczny. W rezultacie:

- zamiast produkcji tlenu (pochłanianie CO_2) nastąpi emisja CO_2 (nawet 75 mld t),
- nastąpi wzrost temperatury oraz pojawią się susze – w 2024 r. 60% Brazylii objęte zostało suszą,
- nastąpi „efekt domina" – bezpowrotna utrata bioróżnorodności, upadek rolnictwa, zmiany klimatu w świecie oraz spadek zawartości tlenu[34].

---

[31] Ulanowski T., *Ziemia. Część 3. Jak nakarmić…*, dz. cyt.

[32] WWF, *2024 Living…*, dz. cyt.

[33] Tamże, s. 41.

[34] Tamże; Ulanowski T., *Ziemia. Część 3. Jak nakarmić…*, dz. cyt.; Elena-Rosselló R., Saura S., *Deforestation and Climate Change. Reducing Carbon Emissions from Deforestation and Forest Degradation*, „European Review of Agricultural Economics", vol. 38(2011), issue 2, https://academic.oup.com/erae/article-abstract/38/2/283/407869; Sukanta S., *Deforestation: A Threat for Human Civilization*, LAP LAMBERT Academic Publishing 2014.

Rocznie płonie 400 mln ha lasów i sawann, z czego ⅔ jest podpalanych przez ludzi

Pożary niszczą wierzchnią warstwę gleby, a potrzeba 1000 lat, żeby stworzyć 5 cm dobrej gleby

Latem 2023 r. w Kanadzie spłonęło 20 mln ha lasów, towarzyszyła temu emisja gazów cieplarnianych w ilości 2,4 mld t CO_2

Pożary coraz częściej mają miejsce, m.in. w Europie Płd., Kolumbii i Brazylii[35]

Lasy produkują tlen i oczyszczają powietrze. Mimo to Polska w 2023 r. wyeksportowała 2,2 mln t drewna[36], kiedy większość krajów UE wprowadziła zakaz eksportu poza teren UE. Niestety w 2024 r. eksport drewna wzrósł.

Drugie 50% tlenu (niektórzy naukowcy twierdzą, że ponad 70%) dostarcza nam w procesie fotosyntezy mikroskopijny fitoplankton i niektóre bakterie. Także zooplankton absorbuje CO_2 przy tworzeniu swoich pancerzyków. Razem plankton absorbuje rocznie 37 mld t CO_2. Dzięki temu wzrost temperatury jest znacznie niższy.

Ilustracja 4. Oceany

Źródło: opracowanie własne.

Chemiczne środki produkcji (nawozy sztuczne, pestycydy) niezaabsorbowane przez rośliny spływają w dużej części do oceanów, tam też płynie olbrzymia masa toksycznych odpadów. W rezultacie rośnie stężenie zanieczyszczeń, zakwaszenie oceanów, strefy beztlenowe oraz temperatura (ponad 90% efektu cieplarnianego pochłaniają oceany). To szkodzi zwierzętom oceanicznym i m.in. fitoplanktonowi. O ile potrafimy oszacować, jak to będzie w przypadku wycinki lasów, o tyle nikt nie jest w stanie przewidzieć, kiedy zacznie znikać fitoplankton i zabraknie nam tlenu.

[35] WWF, *2024 Living...*, dz. cyt.; Hołdys A., *Niebieska alternatywa, czyli czas polubić owoce morza*, Pulsar – portal popularnonaukowy, 22.03.2023, https://www.projektpulsar.pl/czlowiek/2206242,1,niebieska-alternatywa-czyli-czas-polubic-owoce-morza.read.

[36] *Eksport polskiego drewna*, https://www.trade.gov.pl/aktualnosci/eksport-polskiego-drewna/.

Dodajmy, że mnożą się sygnały, że kondycja fitoplanktonu się pogarsza. Zatem jeśli stopniowo będzie zanikał proces fotosyntezy, to życie na ziemi, w obecnej formie, przestanie istnieć.

Istotną rolę w pochłanianiu dwutlenku węgla, produkcji tlenu i przywracaniu bioróżnorodności odgrywają torfowiska. Zajmują one ok. 3% powierzchni kontynentów (4,4 mln km2) i w ciągu kilkunastu tysięcy lat zgromadziły 500 mld t węgla, czyli dwukrotnie więcej niż cała biomasa (lasy, dżungle, itp.).

> *Torfowiska pełnią wiele ważnych funkcji środowiskowych, takich jak retencja wód gruntowych i powierzchniowych, „filtrowanie wód" poprzez wychwytywanie związków azotu i fosforu oraz regulacja klimatu, gdyż asymilowany przez rośliny węgiel zostaje unieruchomiony w złożach torfu, przez co zmniejsza się pula węgla atmosferycznego*[37].

Zatem konstruktywne kierunki działań to:

- ochrona naturalnych nieodwodnionych torfowisk, aby zapobiec uwolnieniu się ogromnych ilości zgromadzonego w nich węgla,
- ponowne nawodnienie przesuszonych torfowisk w celu zmniejszenia ilości emitowanych przez nie gazów cieplarnianych,
- uprawa roślin i rybołówstwo na mokradłach w walce z niedożywieniem lokalnych społeczności.

Ilustracja 5. Torfowiska

Źródło: opracowanie własne za Jabłońska E., Kotowski W., Kozub Ł., *Torfowiska a klimat*, Centrum Ochrony Mokradeł, https://bagna.pl/zglebiaj-wiedze/torfowiska-a-klimat.

[37] Jabłońska E., Kotowski W., Kozub Ł., *Torfowiska a klimat*, Centrum Ochrony Mokradeł, luty 2015, https://bagna.pl/zglebiaj-wiedze/torfowiska-a-klimat.

2.3. Migracja klimatyczna może załamać system społeczno-gospodarczy Zachodu

Zauważmy, jaki łańcuch przyczynowo-skutkowy uruchomiły fermy hodowlane, chcąc zaspokoić dużą konsumpcję mięsa (głównie na Zachodzie) i żądzę coraz większych zysków ich właścicieli. Międzynarodowe koncerny ciągle powiększają powierzchnie upraw monokulturowych na globalnym Południu, żeby dostarczyć głównie paszę dla swoich zwierząt. Z tej przyczyny wycinane są kolejne obszary leśne, zabierana jest ziemia uprawna, która do tej pory żywiła miejscowych mieszkańców. W rezultacie spada absorbcja gazów cieplarnianych i przyspiesza ocieplenie. Ponadto uprawy monokulturowe wyjaławiają glebę, prowadzą do stepowienia i pustynnienia, a stosowane w uprawach środki chemiczne niszczą bioróżnorodność i mnożą choroby wśród ludzi. Przed nami także niekorzystne zmiany demograficzne.

Tabela 1. Prognozowane zmiany demograficzne w latach 2021–2100

Wyszczególnienie	2025	2050	2075	2100	
	mln osób				2025 = 100
Świat	**8 232**	**9 664**	**10 250**	**10 180**	**123,7**
Afryka	1 550	2 467	3 291	3 814	246,1
Nigeria	237	359	446	477	200,7
Demokratyczna Republika Kongo	113	218	337.	431	381,7
Ameryka Południowa	438	469	439	379	86,5
Brazylia	213	217	195	163	76,8
Ameryka Północna	388	427	453	475	122,6
Ameryka Środkowa i Karaiby	230	261	260	234	102,0
Australia i Oceania	47	58	66	73	156,5
Azja	4 835	5 280	5 105	4 613	95,4
Chiny	1 416	1 260	934	633	44,7
Indie	1 464	1 680	1 671	1 505	102,8
Europa	744	703	637	592	79,6

Źródło: *Probabilistic Population Projections based on the World Population Prospects 2024*, https://population.un.org/wpp/.

Szczególnie wymowny jest przykład Nigerii. Co zrobi kilkaset milionów mieszkańców tego kraju, kiedy już dzisiaj 80% gruntów rolnych jest zdegradowanych, a ich podstawowe bogactwo – ropa naftowa – będzie przynosić coraz mniejsze zyski?

Co zrobią ludzie, którzy żyją w rzeczywistości coraz bardziej przypominającej piekło? Pukają do bram Zachodu, czyli do głównych sprawców ich nieszczęść. Tyle,

że my te bramy coraz szczelniej zamykamy, również dlatego, żeby nie wywrócił się nasz system społeczno-gospodarczy. O tyle słusznie, że powyższe mnoży zwolenników populistów i rządów autorytarnych. Zatem jeśli nie pożegnamy się z przemysłową produkcją żywności, to szybko będzie rosło ryzyko, że imigranci klimatyczni załamią system społeczno-gospodarczy zachodniego świata[38].

Można temu zapobiec w istotnym stopniu, wspierając małe, średnie gospodarstwa rolne w biednych krajach. To także sposób na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i zrównoważony rozwój. W globalnej skali drobni rolnicy jeszcze produkują 50% zbóż, 60% mięs i 75% nabiału[39]. Mogą być ważnymi partnerami w transformacji obecnego systemu żywieniowego. Dla ich skutecznego wsparcia potrzeba skromnej części toksycznych subsydiów kierowanych do przemysłowego systemu produkcji żywności (według P. Dasgupty[40] rocznie to 6 bln USD). Świat nie interesuje się ich coraz trudniejszą sytuacją. Czy to nie wyjątkowo bezmyślny i szkodliwy egoizm?[41]

Już dzisiaj UE i USA przeżywają coraz większe perturbacje spowodowane napływem imigrantów. Wśród nich jeszcze nie dominują imigranci klimatyczni, a raczej ci, którzy chcą lepiej żyć lub uciekają przed skrajną biedą. Ale to się będzie szybko zmieniać, a Zachód już jest bezradny, jeśli chodzi o procesy asymilacyjne.

---

[38] Boccanfuso D., Kafando B., *Migrations climatiques: un enjeu complexe*, „Enjeux de société", vol. 1(2019), https://climatoscope.ca/wp-content/uploads/2020/01/Boccanfuso_Kafando.pdf; Rikani A., Otto C., Levermann A., Schewe J., *More people too poor to move: divergent effects of climate change on global migration patterns*, "Environmental Research Letters", vol. 18(2023), issue 2, https://doi.org/10.1088/1748-9326/aca6fe; Guzmán A.M., Gómez G.C.C., *Migración climática en Popayán, Cauca, Colombia: Proyecciones y modelo de origen y destino*, „Brasilian Journal of Development", vol. 8(2022), issue 10, 68508–68528, https://doi.org/10.34117/bjdv8n10-228; Tvinnereim E., Angell E., Kolstad E.W., Brekke O.A., Mortensen S., *Klimaendringer på Svalbard: effekter på naturmangfold og konsekvenser for den fremtidige naturforvaltningen. Delprosjekt: De samfunnsmessige aspektene av klimaendringer på Svalbard*, "Stein Rokkan Centre for Social Studies", vol. 3(2016), https://hdl.handle.net/1956/17194.

[39] Deret H., Morel J., du Vachat E., Kiaya V., *Enhancing the role of smallholder farmers in achieving sustainable food and nutrition security*, ICN2 Second International Conference on Nutrition "Better nutrition, better lives". Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), World Health Organization (WHO), 2013, https://www.fao.org/3/a-as563e.pdf.

[40] Dasgupta P., *The economics…*, dz. cyt., s. 447–492.

[41] Nutrition Division, *Second International Conference on Nutrition (ICN2). Report of the Joint FAO/WHO. Secretariat on the Conference*, December 2014, FAO/WHO, https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/i4436e.

2.4. System ochrony zdrowia nie będzie w stanie pomóc ludziom z rosnącymi problemami zdrowotnymi

Żyjemy w zanieczyszczonym środowisku, często w stresie i pośpiechu, narażeni na coraz bardziej dokuczliwe anomalie pogodowe. Ale przede wszystkim globalna Północ źle się odżywia. Dominuje dieta bogata w tłuszcze, cukier, sól i żywność głęboko przetworzoną[42]. Europejczycy konsumują trzy razy więcej, a Amerykanie prawie pięć razy więcej mięsa niż zaleca Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), i to wyprodukowanego głównie systemem przemysłowym.

Jakie skutki dla człowieka niesie dominacja przemysłowego systemu produkcji i konsumpcji żywności?

- Przemysłowy system produkcji i dystrybucji żywności wspomagany przez natrętne reklamy i przy jednoczesnym braku edukacji i profilaktyki zdrowotnej, prowadzi do nadmiernej konsumpcji wysoko przetworzonej żywności.
- Rocznie świat produkuje ponad 5 mld t żywności, przy czym marnuje 25–30%, czyli nawet 1,5 mld t, a w Polsce 5 mln t[43].
- Na 8 mld ludzi na świecie 25%, czyli 2 mld, ma nadwagę, w tym 8% jest otyłych. Równocześnie 800 mln cierpi z powodu głodu, 60% Polaków ma nadwagę, w tym 25% jest otyłych. Polskie dzieci są w czołówce najbardziej otyłych w UE[44].
- Przemysłowa żywność jest jedną z istotnych przyczyn niektórych nowotworów, depresji, demencji, chorób Alzheimera i innych dolegliwości. Stosowane na dużą skalę w chowie przemysłowym antybiotyki (w Polsce: 800 t na rok) powodują lekooporność. Według WHO z tego powodu rocznie umiera 5 mln osób.
- 60% chorób zakaźnych u ludzi to choroby odzwierzęce (rocznie ok. 2,5 mld zachorowań i 2,7 mln zgonów).
- Przyczyną 70% zgonów są choroby cywilizacyjne.

W Polsce na nadciśnienie tętnic choruje blisko 10 mln dorosłych osób. Cukrzycę typu II odnotowuje się u 3 mln osób. Najczęstszą przyczyną śmiertelności w Polsce są choroby układu krążenia i nowotwory, odpowiedzialne odpowiednio za 40,5% i 24,5% ogółu zgonów. Z kolei:

---

[42] Hallmann E., Karaczun Z., Wolnicka K., Borycka M., *Talerz przyszłości. Raport otwarcia Think Tanku*, Żywność dla Przyszłości, Interdyscyplinarne Centrum Analiz i Współpracy, Warszawa 2023, https://samorzad.gov.pl/web/scdn-kielce/talerz-przyszlosci-raport-otwarcia-think-tanku.

[43] *Greenhouse gas emissions from food systems,* https://ourworldindata.org/grapher/emissions-from-food?tab=table.

[44] *Stan zdrowia ludności Polski w 2019 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2021, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5513/6/7/1/stan_zdrowia_ludnosci_polski_w_2019.pdf.

uprawy monokulturowe i chów klatkowy zubożają nasz pokarm w minerały, witaminy, antyoksydanty, a to przekłada się na poziom m.in. testosteronu i jakość nasienia. Z kolei odwrotnie działa dieta śródziemnomorska, zdrowa żywność. Dieta zachodnia to ryzyko męskiej niepłodności. Szczególnie w bogatych społeczeństwach bezpłodność dotyka coraz młodsze pokolenie.

Groźna jest otyłość spowodowana nadmierną konsumpcją przetworzonej żywności i brakiem ruchu. W tkance tłuszczowej jest enzym, który skutecznie przemienia męskie hormony (testosteron) w żeńskie! W ciągu 40 lat liczba plemników spadła o 60% (w USA w ciągu 17 lat o 42%)! WHO ciągle obniża normy dotyczące jakości nasienia[45].

W 2024 r. ukazał się bardzo ważny artykuł[46] przeglądowy dotyczący konsumpcji żywności głęboko przetworzonej. Naukowcy przeprowadzili przegląd 45 metaanaliz, którymi objęto prawie 10 mln osób. Z analizy tej jednoznacznie wynika, że żywność przetworzona niekorzystanie wpływa na większość (71%) ocenianych parametrów zdrowotnych, obejmujące śmiertelność, nowotwory, choroby psychiczne, choroby układu oddechowego i układu krążenia, choroby przewodu pokarmowego i zaburzenia metabolizmu.

Niestety konsumpcja żywności przetworzonej rośnie i jest już bardzo duża w krajach bogatych. I tak, np. w USA i Wielkiej Brytanii ponad połowa diety to żywność ultraprzetworzona (dla młodych biednych nawet 80%). Z tego powodu koszty ukryte z tym związane szybko rosną i rośnie zużycie energii i emisja gazów cieplarnianych z powodu kolejnych etapów przetwórstwa i przechowalnictwa.

Wg raportu FAO[47] z 2023 roku ***wartość ukrytych nieuwzględnionych w cenach żywności kosztów zdrowotnych wynosi 9,3 bln USD na rok (w UE – 1,54 bln USD)****. Bardzo*

---

[45] Skoracka K., Eder P., Łykowska-Szuber L., Dobrowolska A., Krela-Kaźmierczak I., *Diet and Nutritional Factors in Male (In)fertility—Underestimated Factors*, „Journal of Clinical Medicine", vol. 9(2020), issue 5, https://www.mdpi.com/2077-0383/9/5/1400; Gallo A., *Reprotoxic Impact of Environment, Diet, and Behavior*, „International Journal of Environmental Research and Public Health", vol. 19(2022), issue 3, https://www.mdpi.com/1660-4601/19/3/1303; Grechi N., Franko R., Rajaraman R., Stöckl J.B., Trapphoff T., Dieterle S., Fröhlich T., Noonan M.J., Ferraz M. de A.M.M., *Microplastics are present in women's and cows' follicular fluid and polystyrene microplastics compromise bovine oocyte function in vitro*. eLife 12(2023):RP86791, https://doi.org/10.7554/eLife.86791.1; Pizzorno J., *Fertility and Environmental Toxins*, https://bioclinicnaturals.com/en-ca/wp-content/uploads/sites/2/2022/05/Fertility-and-Environmetnal--Toxins-R-Read-Only.pdf.

[46] Lane M.M., Gamage E.,Du S., Ashtree N., McGuinness A.J., Gauci S., Bker P., Lawrence M., Rebholz C.M., Srour B., Tovier M., Jacka F.N., O'Neil A., Seasby T., Marx W., *Ultra-processed food exposure and adverse health outcomes: umbrella review of epidemiological meta-analyses*, „British Medical Journal", vol. 384(2024), https://doi.org/10.1136/bmj-2023-077310.

[47] FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural–urban continuum*, Rome, FAO, 2023, https://doi.org/10.4060/cc3017en.

szybko rosną także nieukryte wydatki na ochronę zdrowia. Świat wydaje 11,5 bln USD na opiekę zdrowotną. Autorzy raportu prognozują, że błyskawicznie będą rosły koszty leczenia nadwagi z obecnych 600 mld USD do 3 bln USD w 2030 r.

Bardzo szybko rosną wydatki na ochronę zdrowia również w Polsce. W okresie 2000 do 2020 roku wydatki mierzone w USD wzrosły ponad 6 razy[48]*. Z kolei w okresie 2021–2025 wydatki budżetowe wzrosną prawie 2 razy (ze 123 do 238 mld zł) przy inflacji w tym okresie nieco powyżej 40%. Mimo tego kolejki do lekarzy rosną. Zatem,* ***wraz z wydatkami prywatnymi, w bieżącym roku na ochronę zdrowia wydamy ok. 300 mld zł, kiedy na żywność wydajemy ok. 180 mld zł na rok****.*

Amerykanie – liderzy przemysłowego systemu produkcji żywności wydają najwięcej na ochronę zdrowia, bo aż 18,8% PKB, czyli blisko 5 bln USD. Stanowi to ponad 40% światowych wydatków na ochronę zdrowia. Konsumują najwięcej leków, tj. 30% światowych wydatków przy 4,5% udziale w światowej populacji[49].

Mimo tych olbrzymich wydatków przeciętnego Amerykanina zwykle nie stać na leczenie się. Częściowo jest to spowodowane przez monopolizację opieki zdrowotnej przez firmy ubezpieczeniowe. Niemniej jednak najbogatszy kraj na świecie dowodzi, że przy obecnym systemie produkcji i konsumpcji nigdy nie będzie nas stać na wydolną służbę zdrowia. Jest zatem kwestią czasu, kiedy system opieki zdrowotnej się załamie. Zaś w Polsce, jeśli wydatki na opiekę zdrowotną osiągnęłyby poziom 18,8% PKB (jak w USA), to w 2023 r. pochłonęłyby cały budżet państwa! Zatem w Polsce transformacja systemu produkcji i konsumpcji żywności jest bardziej pilna, jeśli chcemy uniknąć bankructwa.

---

[48] World Health Organization, *World Health Statistics 2019: monitoring health for the SDGs, sustainable development goals*, https://www.who.int/publications/i/item/9789241565707; Narodowy Rachunek Zdrowia w: Główny Urząd Statystyczny. Wielkości i wskaźniki ogłaszane przez Prezesa GUS, online: Główny Urząd Statystyczny / Metainformacje / Opis wskaźników ogłaszanych przez Prezesa GUS / Wielkości i wskaźniki ogłaszane przez Prezesa GUS / Narodowy Rachunek Zdrowia, https://stat.gov.pl/wyszukiwarka/?query=tag:narodowy+rachunek+zdrowia.

[49] Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny. NIZP PZH – PIB, https://www.pzh.gov.pl; Romanowska D., *Superbakterie…*, dz. cyt.

3. Uprawy monokulturowe i chów klatkowy – negatywne skutki i ukryte koszty

Uprawy monokulturowe wspomagane przez nawozy sztuczne i pestycydy degradują glebę, niszczą bioróżnorodność oraz szkodzą zwierzętom i ludziom. Wzrost obszarów upraw monokulturowych powoduje ponadto przyspieszenie wzrostu temperatury, degradację gleby, sprzyja suszom i powodziom.

Chów klatkowy wspomagany przez antybiotyki i hormony wzrostu wraz z produkcją paszy w ramach uprawy monokulturowe tworzą szkodliwy dla środowiska i zdrowia człowieka, niezwykle toksyczny system, dominujący obecnie w produkcji mięsa i mleka. Świat produkuje rocznie 320 mln t mięsa, 850 mln t mleka i 98 mln t jaj[50], wykorzystując do ich produkcji *aż* 82% powierzchni gruntów rolnych[51]. Płacimy coraz większą cenę za taki sposób produkcji żywności. Na szczęście, mnożą się raporty tak uznanych instytucji, jak FAO, WHO, IPCC czy też WWF, które pozwalają oszacować koszty dewastacji naszej planety i ludzi. Często mają one charakter szacunkowy ze względu na stopień skomplikowania problemu. W ślad za tym różnią się między źródłami, ale pozwalają na przeprowadzenie pożytecznych obliczeń. Oczywiście założono, że dane źródłowe nie są obarczone błędami metodologicznymi.

---

[50] Willett W., Rockström J., Loken B. i in., *Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission*..., dz. cyt.

[51] FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023*..., dz. cyt.; Willett W., Rockström J., Loken B. i in., *Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission*..., dz. cyt.; Kramarz P., *Jak nakarmić świat*..., dz. cyt.

3.1. Ukryte koszty produkcji mięsa, mleka i jaj

Doświadczenie związane z transformacją energetyczną czy też sposobem produkcji np. metali, cementu itp. dowodzą, że konieczny jest przymus ekonomiczny. Dopiero kiedy prawnie wymuszono konieczność uwzględnienia w kosztach ukrytych kosztów produkcji, czyli m.in. kosztów emisji gazów cieplarnianych, zmiany przyspieszyły. Wprowadzenie obowiązku wykupu praw do emisji gazów cieplarnianych stworzyło ekonomiczną zachętę do przejścia na energię odnawialną, ograniczenia zużycia energii czy też zmiany technologii produkcji na mniej emisyjne. Dlatego też warunkiem koniecznym, żeby stopniowo przechodzić na produkcję żywności w symbiozie z przyrodą, jest wprowadzenie rzetelnego rachunku ekonomicznego. Muszą być uwzględnione koszty związane z emisją gazów cieplarnianych, dewastacją środowiska, degradacją gleby, utratą naszego zdrowia czy też ze złymi nawykami żywieniowymi.

3.2. Dane wyjściowe

Według FAO[52] **przy produkcji mięsa (od pola do stołu) świat emituje 7,1 mld t CO_2e.** Kolejne publikacje dowodzą, że są dostępne coraz bardziej precyzyjne pomiary i analizy, i w rezultacie zwiększa się rzeczywista wielkość emisji gazów cieplarnianych wskutek produkcji mięsa. I tak, np. według UNEP (Program Środowiskowy Organizacji Narodów Zjednoczonych) *przemysł rolnictwa zwierzęcego jest główną siłą napędową zmian klimatycznych: emisja gazów cieplarnianych zwierząt, produkcja pasz, zmiany w wykorzystaniu gruntów i energochłonne globalne łańcuchy dostaw stanowią prawie 60% emisji gazów cieplarnianych związanych z żywnością i 14–20% globalnych emisji gazów cieplarnianych*[53]. **Skoro globalna emisja gazów cieplarnianych przekracza rocznie 50 mld t CO_2e, to na produkcję mięsa na świecie przypada nawet 10 mld t CO_2e!** To oznacza, że na 1 kg mięsa przypada emisja 22–31 kg CO_2e!

Według H. Ritchie, P. Rosado i M. Roser[54] **produkcja 1 kg mleka oznacza emisję 3,15 kg ekwiwalentu CO_2,** a kilograma jaj – 4,67 kg ekwiwalentu CO_2. Z powyższych danych wynika, że przy produkcji:

---

[52] FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*, Rome, FAO, 2022, https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cc0639en.

[53] *Novel meat and dairy alternatives could help curb climate-harming emissions – UN*, Environment Programme, https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/novel-meat-and-dairy-alternatives-could-help-curb-climate-harming.

[54] Ritchie H., Rosado P., Roser M., *Environmental Impacts…*, dz. cyt.

- 320 mln t mięsa – emituje się rocznie 7,1–10 mld t ekwiwalentu CO_2,
- 850 mln t mleka – emituje się rocznie 2,68 mld t ekwiwalentu CO_2,
- 98 mln t jaj – emituje się rocznie 0,46 mld t ekwiwalentu CO_2.

Z kolei według FAO[55] przy produkcji:

- 1 kg mięsa – zużywa się 20 t wody,
- 1 kg mleka – zużywa się 1 t wody,
- 1 kg jaj – zużywa się 3,27 t wody,

więc ogólne zużycie wody przy produkcji mięsa, mleka i jaj wynosi więc 7570 mld t.

Według dostępnych danych[56] 83% emisji gazów cieplarnianych powstaje przy produkcji mięsa, nabiału, jaj. Zatem 17% przypada na żywność pochodzenia roślinnego.

Skoro produkcja żywności generuje 35% całkowitej emisji gazów cieplarnianych, czyli 18 mld t ekwiwalentu CO_2, to **na mięso, nabiał i jaja przypada 15 mld t CO_2e**.

3.3. Koszty emisji gazów cieplarnianych przy produkcji mięsa, mleka i jaj

Przyjmując podane powyżej wielkości światowej produkcji mięsa, mleka i jaj oraz wyliczone przez H. Ritchie, P. Rosado i M. Roser jednostkowe wskaźniki emisji gazów cieplarnianych, możemy, przyjmując dodatkowo następujące założenia, że:

- wykup prawa do emisji 1 t CO_2e (X) wynosi 85 euro,
- produkcja mięsa w Polsce wynosi ok. 5,3 mln t, mleka – ok. 15 mln t, a jaj – ok. 870 tys. t,
- kurs złotego do euro (Y) wynosi 4,30 zł/euro,

oszacować całkowite koszty emisji gazów cieplarnianych związane z produkcją mięsa, mleka i jaj. Wyniki takich obliczeń przedstawia tabela 2. Zamieszczono w niej również obliczenia uwzględniające wyższe (zgodne z szacunkami FAO) wskaźniki emisji gazów cieplarnianych przy produkcji mięsa, a także obliczenia przy innych kosztach wykupu prawa do emisji.

---

[55] FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022*..., dz. cyt.

[56] Ritchie H., Rosado P., Roser M., *Environmental Impacts*..., dz. cyt.; FAO, *The State of Food and Agriculture. Making agrifood systems more resilient to shocks and stresses*, Rome, FAO, 2021, https://doi.org/10.4060/cb4476en; Ritchie H., Rosado P., Roser M., *CO_2 and Greenhouse Gas Emissions*, Published online at OurWorldinData.org. 2023. https://ourworldindata.org/co2-and-greenhouse-gas-emissions.

Tabela 2. Koszty emisji gazów cieplarnianych przy produkcji mięsa, mleka i jaj

Symbol	Treść	Formuła	Mięso	Mleko	Jaja	Razem
A	Produkcja – Świat (mln t)		320	850	98	x
A	Produkcja – Polska (mln t)		5,30	15,00	0,87	x
B	Emisja CO_2e (t CO_2e/t produkcji)		22	3,15	4,7	x
C	Emisja CO_2e – Świat (mln t)	A*B	7100	2680	460	10 240
C	Emisja CO_2e – Polska (mln t)	A*B	118	47	4	169
D	Koszty emisji – Świat (mld euro)	C*X	603,5	227,6	39,1	870,2
D	Koszty emisji – Polska (mld euro)	C*X	10	4	0,345	14,35
E	Koszty emisji – Polska (mld zł)	D*Y	43	17,2	1,48	61,68
	Warianty kosztów emisji (mld euro)					
	Wyższa emisja CO_2e przy produkcji mięsa – świat 10 mld t					
	Świat		850	227,6	39,1	1116,7
	Polska		14,08	4	0,345	18,43
	Niższy (60 €) koszt zakupu prawa do emisji					
	Świat		425,6	160,7	27,6	613,9
	Polska		7,1	2,8	0,25	10,2
	Wyższy (116 €) koszt zakupu prawa do emisji					
	Świat		823,6	310,6	53,31	1187,5
	Polska		13,6	5,5	0,47	19,60

Źródło: obliczenia własne.

Zgodnie z obliczeniami zestawionymi w powyższej tabeli producenci rolni i hodowcy w Polsce powinni wykupić prawa do emisji gazów cieplarnianych za kwotę 14,35 mld euro na rok, a w świecie za kwotę 870,12 mld euro na rok. Jeśli zważyć, że subsydia w świecie do produkcji żywności wynoszą 6 bln USD na rok[57], to bilansowo nie jest to problem. Trzeba jednak pamiętać o sile międzynarodowych koncernów spożywczych i banków, które nie będą zainteresowane takimi zmianami. Skuteczne rozwiązania można wprowadzić na poziomie UE. Komisja Europejska twierdzi, że na finiszu są prace przygotowawcze i ma doświadczenie zdobyte przy wprowadzaniu obowiązku wykupu praw do emisji gazów cieplarnianych, np. przy produkcji energii, cementu czy też stopów. Trzeba jednak dodać, że w przeliczeniu na 1 kg oznacza to potencjalny wzrost ceny o:

- 1 kg mięsa – o 8,1–11,44 zł,
- 1 kg mleka – o 1,16–3,66 zł,
- 1 kg jaj – o 1,6 zł.

[57] Dasgupta P., *The economics…*, dz. cyt.

Owszem, ceny mięsa są zaniżone, ale nie zmienia to faktu, że wzrost byłby istotny. Konkretne rozwiązanie powinno zachęcać konsumentów do ograniczenia spożycia białka zwierzęcego na rzecz roślinnego. Będzie to służyć ich zdrowiu. Istotne wsparcie finansowe powinni otrzymać rolnicy i hodowcy, którzy przejdą na zrównoważony rozwój lub agroekologię i agroleśnictwo. Rocznie będzie do dyspozycji 14,35 mld euro, które można także wykorzystać do hamowania wzrostu cen. Poza tym rolnicy w UE mają do dyspozycji ponad 60 mld euro rocznie i zadaniem KE jest zracjonalizować system dotacji.

Należy także podkreślić, że do obliczeń przyjęto, że na 1 kg mięsa przypada emisja 22–31 kg CO_2e. Tymczasem dla poszczególnych gatunków mięsa wielkość emisji gazów cieplarnianych jest zróżnicowana[58]. Przy produkcji wołowiny wynosi 13,3 do 99,5 kg CO_2e (najczęściej 25–36 kg CO_2e), wieprzowiny 7–12,3 kg CO_2e, a drobiu 6–10 kg CO_2e. Powyższe oznacza, że potencjalny wzrost cen powinien być znacznie wyższy w przypadku wołowiny i nawet 2–3 razy niższy dla wieprzowiny i drobiu. Taka „zachęta" cenowa do ograniczenia konsumpcji wołowiny byłaby z przyczyn zdrowotnych ze wszech miar wskazana.

Emisję gazów cieplarnianych średnio na 1 kg mięsa w wysokości 22–31 kg CO_2e ustalono, biorąc pod uwagę cały cykl produkcyjny od pola do stołu z uwzględnieniem produkcji rolnej, hodowli, przetwórstwa i transportu. Natomiast obliczając emisję gazów cieplarnianych dla poszczególnych gatunków mięsa, autorzy zwykle ograniczyli się do produkcji karmy i hodowli. Poza tym np. w zależności od rasy bydła, rodzaju karmy czy też strefy klimatycznej otrzymywano różne wartości.

W podsumowaniu komentarza dodajmy, że celem koniecznej transformacji systemu produkcji i konsumpcji żywności jest obniżenie spożycia mięsa, nawet kilkukrotne (np. w Polsce z 75 kg do 25 kg na osobę na rok). Zatem jeśli tak zmienimy dietę, to wydatki na białko powinny spaść, nawet jeśli weźmie się pod uwagę wzrost wydatków na białko roślinne.

3.4. Koszty degradacji środowiska i utraty bioróżnorodności

Różnorodność biologiczna to puls żyjącej planety. Zdumiewające bogactwo życia na Ziemi jest największym cudem w znanym wszechświecie. W pośredni i bezpośredni sposób podtrzymuje życie ludzi, daje nam żywność, paliwo i leki, bez których

[58] Ritchie H., Rosado P., Roser M., *Environmental Impacts...*, dz. cyt.; Ritchie H., *Is organic really better for the environment than conventional agriculture*, Published online at OurWorldinData.org. 2017. https://ourworldindata.org/is-organic-agriculture-better-for-the-environment; Ritchie H., Rosado P., Roser M., *CO_2 and Greenhouse...*, dz. cyt., FAO, *The State of Food and Agriculture. Making agrifood...*, dz. cyt.; Poore J., Nemecek T., *Reducing food's...*, dz. cyt.

trudno byłoby nam przetrwać, zapewnia też czyste powietrze, wodę i stabilny klimat. Jest fundamentem gospodarki, społeczeństwa i cywilizacji. Różnorodność biologiczna definiowana jest jako:

> *zróżnicowanie żywych organizmów pochodzących m.in. z ekosystemów lądowych, morskich i innych wodnych ekosystemów oraz zespołów ekologicznych, których są one częścią. Dotyczy to różnorodności w obrębie gatunku, pomiędzy gatunkami oraz ekosystemami. Różnorodność biologiczna we wszystkich swoich przejawach ma bezpośredni i pośredni wpływ na jakość naszego życia*[59].

Spada poziom wód gruntowych. Likwiduje się tereny zalewowe, mokradła, osusza torfowiska, modyfikuje systemy rzeczne itp. W rezultacie przyspiesza utrata bioróżnorodności, a coraz dotkliwsze susze zmuszają do nawadniania pól na coraz większą skalę[60].

Przemysłowa produkcja żywności powoduje dewastację środowiska naturalnego, w tym utratę bioróżnorodności. Według IPCC[61] roczne koszty z tego tytułu obciążają gospodarkę globalną kwotą 3 bln USD, przy czym 70% tych strat powoduje produkcja i przetwórstwo żywności, czyli 2,1 bln USD[62]. Niemal identyczną kwotę (2 bln USD) podaje raport FAO[63]. Skoro 75% gruntów rolnych eksploatowanych jest na rzecz produkcji mięsa, a rocznie produkujemy 320 mln t mięsa, to na 1 t mięsa przypadają straty w wysokości[64]:

$$\frac{3\ bln\ USD\ \cdot 0{,}7\ \cdot 0{,}75}{320\ mln\ t} = 4{,}92\,\frac{USD}{kg}$$

tj. koszt środowiskowy na 1 kg mięsa wyniesie 4,92 USD, czyli 20 zł.

Skoro Polska produkuje 5,3 mln t mięsa, to koszt środowiskowy wyniesie **106 mld zł na rok.**

Jeżeli w ramach 82% gruntów rolnych 75% używanych jest do produkcji mięsa, to na mleko pozostaje 7%. Zatem koszt środowiskowy w przeliczeniu na 1 kg mleka wyniesie:

$$\frac{3\ bln\ USD\ \cdot 0{,}7\ \cdot 0{,}07}{850\ mln\ t} = 0{,}71\,\frac{USD}{kg}$$

---

[59] WWF, *2024 Living…*, dz. cyt., s. 19.

[60] Tamże.

[61] IPCC, *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC, Geneva 2023, https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.

[62] FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022…*, dz. cyt.

[63] FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023…*, dz. cyt.

[64] Dasgupta P., *The economics of biodiversity…*, dz. cyt.

Rocznie Polska produkuje 15 mln t mleka, zatem koszt środowiskowy wyniesie co najmniej **10,65 mld zł na rok**.

Obliczone w ten sposób koszty środowiskowe są zawyżone dla produkcji mięsa i zaniżone dla produkcji mleka. Między innymi z tej przyczyny, że często krowa mleczna ostatecznie też jest źródłem mięsa. Nie znaleziono wiarygodnych danych, żeby przeprowadzić bardziej precyzyjne obliczenia. Brakuje wystarczająco rzetelnych danych, aby przeprowadzić stosowne obliczenia dla produkcji jaj.

3.5. Koszty utraty zdrowia nieuwzględnione w cenach żywności

W rozdziale 2.4 przedstawiono, jakie skutki dla zdrowia człowieka niesie dominacja przemysłowego systemu produkcji i konsumpcji żywności. Dodano też, że według raportu FAO[65] z 2023 r. **wartość ukrytych, nieuwzględnionych w cenach żywności kosztów zdrowotnych wynosi 9,3 bln USD na rok (w UE – 1,54 bln USD).**

Przyjęte założenia:

- Ukryte koszty zdrowotne z powodu konsumpcji mięsa i przetworów ÷ **75%** (analogicznie jak w przypadku kosztów środowiskowych). Przy czym obok zużycia do produkcji mięsa aż 75% gruntów rolnych dochodzą także skutki stosowania antybiotyków i hormonów wzrostu w hodowli klatkowej. Lekooporność powoduje 5 mln zgonów rocznie (WHO).
- Na pozostałą żywność przyjęto udział w wysokości 25%. Przy czym wzięto pod uwagę 3,5 mld t żywności, bowiem z 5 mld t aż 1,5 mld t żywności jest marnowana.

Tabela 3. Zestawienie ukrytych kosztów zdrowotnych dla poszczególnych rodzajów żywności

Rodzaj żywności	Wielkość produkcji w mln t	Suma ukrytych kosztów w mld USD	W przeliczeniu na 1 kg w zł (1 USD = 4 zł)
Mięso	320 (świat)	6980	87
	5,3 (Polska)	116	87
Pozostała żywność	3180	2320	3

Źródło: obliczenia własne.

[65] FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023*..., dz. cyt.

Dodajmy jeszcze, że według FAO[66] **ukryte koszty zdrowotne w UE wynoszą 1,54 bln USD rocznie**, czyli w przeliczeniu **na mieszkańca jest to trzy razy więcej niż średnio w świecie**. To sugeruje, że w przypadku UE należy przyjąć jeszcze większe ukryte koszty.

3.6. Koszty degradacji gleby

W rozdziale 2.1 obszernie omówiono, jak monokulturowy system upraw rolnych wspomagany przez nawozy sztuczne i pestycydy niszczy glebę.

Podjęto wiele prób oszacowania kosztów degradacji gleby[67] i otrzymano dość rozbieżne wyniki. Według OECD to aż 6–10 bln USD na rok. Według raportu United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD) koszty wynikające z degradacji ziemi oszacowano na ok. 10% globalnego PKB rocznie (10 bln USD). Natomiast raport Global Land Outlook 2[68] stwierdza, że degradacja gruntów kosztuje globalnie ok. 9% rocznego PKB (9,7 bln USD), a jeśli obecne trendy się utrzymają, straty gospodarcze mogą osiągnąć 23 bln dolarów do 2050 r.

Do obliczeń przyjęto dolną wielkość oszacowanych kosztów degradacji gleby, tj. 6 bln USD na rok. Jeśli jednak zważyć, że:

- 75% gruntów rolnych używanych jest do produkcji mięsa,
- pasza produkowana jest głównie poprzez monokulturowe uprawy z dużym udziałem nawozów sztucznych i pestycydów,
- odpady z przemysłowych ferm hodowlanych, a szczególnie antybiotyki i hormony, niszczą także glebę,

to zasadne jest przyjęcie, że przynajmniej 75% kosztów degradacji gleby należy przypisać produkcji mięsa. Zatem:

$$\frac{6\ bln\ USD \cdot 0{,}75}{320\ mln\ t} = 14.060\,\frac{USD}{t},$$

czyli 14,06 USD na kilogram albo 56,2 zł na kilogram mięsa. Skoro w Polsce produkujemy 5,3 mln t mięsa, to koszt degradacji gleby wyniesie 74,52 mld USD na rok lub 298 mld zł na rok.

---

[66] Tamże.

[67] Crippa i in., *Food systems…*, dz. cyt., s. 198–209; Kramarz P., *Jak nakarmić świat…*, dz. cyt.; St. Clair A.L., Zhang G., Dolezal A.G., O'Neal M.E., Toth A.L., *Diversified Farming…*, dz. cyt.

[68] Global Land Outlook Team, *Land Outlook 2: Land Restoration…*, dz. cyt.

3.7. Rzeczywiste koszty produkcji mięsa systemem przemysłowym

Jak już wcześniej podkreślono, producenci mięsa i przetworów mięsnych nie uwzględniają kosztów związanych z niszczeniem środowiska i naszego zdrowia. Co więcej, zespół prof. P. Dasgupty oszacował, że rocznie subsydia do intensywnych systemów produkcji żywności wynoszą ok. 6 bln USD. Taki stan rzeczy zapewnia wszystkim uczestnikom tego systemu (od rolników po sieci handlowe) godziwe zyski, a międzynarodowym koncernom zaopatrującym w środki produkcji rolnej bardzo wysokie zyski. Mają także silne wsparcie kredytowe instytucji finansowych, co doprowadziło do monopolizacji tego rynku. Nie mają zatem żadnej motywacji, żeby uwzględnić ukryte koszty, czego logiczną konsekwencją byłaby zmiana systemu produkcji na taki, który konstruktywnie wykorzystuje wiedzę o środowisku naturalnym, a nie go dewastuje.

Powyżej oszacowano ukryte koszty. Ich uwzględnienie oznacza wzrost ceny 1 kg mięsa z tytułu:

- emisji gazów cieplarnianych – o 9,8 zł[69],
- obniżenia bioróżnorodności i zniszczenia środowiska naturalnego – o 20 zł,
- utraty zdrowia – o 87 zł,
- degradacji gleby – o 56,3 zł,

czyli łącznie o 173,1 zł. Jeśli przyjmiemy, że 1 kg mięsa (czy też przetworów mięsnych) kosztuje aktualnie ok. 28 zł/kg, to po uwzględnieniu kosztów ukrytych jego cena powinna wzrosnąć do **201 zł/kg, czyli 7,2 razy!** Oznacza to, że w sklepie płacimy tylko skromną część rzeczywistej ceny. Tak naprawdę pozostałą część i tak płacimy poza sklepem, poprzez podatki, zadłużenie państwa, kiepski stan zdrowia i coraz gorszą jakość życia.

3.8. Rzeczywiste koszty produkcji mięsa w gospodarstwach ekologicznych

Z wymienionych czterech rodzajów ukrytych kosztów pozostaje tylko emisja gazów cieplarnianych. Przyjmujemy, że są takie same, jak w systemie przemysłowej produkcji.

Chociaż według szwedzkich naukowców produkcja wołowiny z organicznej hodowli powoduje spadek o 40% emisji gazów cieplarnianych i 7 razy niższe zużycie energii przy produkcji, w której też powstają gazy cieplarniane. Dodajmy,

[69] Wartość średnia z przedziału 8,1–11,44 zł.

że produkcja jest rozproszona i nie wymaga dodatkowych operacji technologicznych związanych z produkcją paszy. Wprawdzie wzrosną koszty pracy, ale znikną koszty nawozów sztucznych, pestycydów i antybiotyków. Z drugiej strony wydajność będzie mniejsza. Choć tu dostępne analizy i wyniki badań są rozbieżne. Rolnicy ekologiczni z odpowiednią wiedzą i doświadczeniem dowodzą, że wydajność nie musi być niższa.

Dla uproszczenia i większej przejrzystości obliczeń założono jak powyżej. Cena 1 kg mięsa ekologicznego wynosi ok. 42 zł/kg. Trzeba przyznać, ze może być też istotnie wyższa, ale to przede wszystkim z uwagi na bardzo małą produkcję. Po dodaniu kosztów emisji gazów cieplarnianych otrzymujemy realną cenę w wysokości:

$$42 + 9{,}8 = \mathbf{51{,}8\ zł/kg\ mięsa}$$

Zatem mięso przemysłowe przy rzeczywistych kosztach jest prawie czterokrotnie droższe niż mięso ekologiczne!!!

3.9. Konsekwencje redukcji przemysłowych ferm hodowlanych

Powyższe obliczenia pozwalają oszacować także skutki stopniowej likwidacji ferm przemysłowych, zarówno jeśli chodzi o konsumpcję w kraju, jak i eksport mięsa. Jak pokazano, ukryte koszty produkcji mięsa systemem przemysłowym są szokujące.

Tabela 4. Ukryte koszty produkcji 320 mln t mięsa w świecie i 5,3 mln t w Polsce

Wyszczególnienie	Świat	Polska
	mld USD	
Razem	**13 837**	**229,0**
Emisja gazów cieplarnianych[a]	782	12,9
Obniżenia bioróżnorodności i zniszczenia środowiska naturalnego	1 575	26,1
Utraty zdrowia	6 980	115,5
Degradacji gleby	4 500	74,5

[a] Przyjęto wartości średnie z tab. 2

Źródło: obliczenia własne.

Jak więc oszacowano, ukryte koszty produkcji w świecie 320 mln t mięsa na rok sięgają blisko 14 bln USD.

Przy założeniu, że kurs euro wynosi 4,3 zł, a USD ok. 4,0 zł, łącznie ukryte koszty z tytułu produkcji 5,3 mln t mięsa w Polsce można szacować na kwotę

916 mld zł na rok. Tymczasem PKB Polski w 2023 r. wyniósł 3,41 bln zł, a udział rolnictwa 3,3%, czyli 113 mld zł. Zatem tylko redukcja kosztów ukrytych na dużą skalę poprzez transformację systemu produkcji i konsumpcji żywności przywróci ekonomicznie właściwe relacje. A więc przejście z chowu przemysłowego na naturalny nie jest kosztem, tylko znakomitą, wysoce opłacalną inwestycją.

Oczywiście są to koszty oszacowane, ale z pewnością nie są obarczone kilkukrotnym błędem. Podstawowe dane zaczerpnięto przede wszystkim z raportów tak renomowanych instytucji, jak m.in. IPCC, FAO. Poza tym **szacunku ukrytych kosztów nie zrobiono po to, aby stały się składnikami ceny żywności**. Chodziło o wykazanie, jak wielkie straty ponosimy, zwlekając z transformacją. Dowodzimy w ten sposób, że zmiana w kierunku rolnictwa regeneratywnego, agroekologicznego itp., jak też chowu na wolnym wybiegu nie jest poważnym kosztem społecznym, lecz znakomitą, szybko zwracającą się inwestycją! To trwanie przy obecnym systemie generuje potężne koszty i zagraża naszej egzystencji.

W przypadku Polski trzeba podkreślić, że choć wyraźna większość żywca produkowana jest systemem przemysłowym, to jednak sporo produkuje się (szczególnie w małych i średnich gospodarstwach) systemem konwencjonalnym lub zbliżonym do zrównoważonego, szczególnie na własny użytek. Niestety dostępne dane są szczątkowe i niespójne. Z tej przyczyny nie można określić struktury produkcji mięsa według systemów produkcji.

Zatem **założenie, że 5,3 mln t produkujemy systemem przemysłowym, jest wyraźnie zawyżone i sumaryczne ukryte koszty są istotnie niższe. Jednak w przypadku produkcji mięsa i przetworów na eksport zdecydowanie dominuje chów przemysłowy.** Szacując ukryte koszty związane z produkcja mięsa na eksport, można pominąć te związane z utratą zdrowia. Chociaż produkcja aż 3 mln t mięsa i przetworów rocznie powoduje powstanie bardzo dużej ilości odpadów, rośnie skażenie środowiska pestycydami, antybiotykami i hormonami wzrostu. A to nie wpływa korzystnie na nasze zdrowie. W 2022 r. z Polski wyeksportowano ok. 3 mln t mięsa i przetworów za 9 mld euro[70]. Zsumujmy koszty:

- koszty ukryte ÷ 64,3 mld euro,
- dopłaty z UE i dotacje ÷ ok. 3 mld euro z budżetu państwa,
- koszty produkcji ÷ ??.

Zatem przychód wynosi 9 mld euro, a koszty są większe niż 67,3 mld euro (czyli 7,5 razy większe)! Dodajmy, że eksporterzy otrzymują 13 zł za 1 kg mięsa, a my w sklepie płacimy 2 razy więcej!

---

[70] *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2023*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rolnictwa-2023,6,17.html; *Wzrost eksportu produktów rolno-spożywczych w 2022 roku*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, https://www.gov.pl/web/rolnictwo/wzrost-eksportu-produktow-rolno-spozywczych-w-2022-roku.

W świetle tych danych dalsza analiza jest zbędna, nie można wysnuć innego kluczowego wniosku, niż stwierdzenie, że eksport mięsa wyprodukowanego przy pomocy karmy z upraw monokulturowych i z chowu przemysłowego nie ma ekonomicznego sensu. Jest także bardzo szkodliwy dla środowiska i ludzi. Absurd polega na tym, że to my, obywatele Rzeczpospolitej Polskiej, nieświadomi, dopłacamy olbrzymie kwoty, żeby zniszczyć nasze środowisko i nasze zdrowie!

Powyżej dokonano szacunku ekonomicznego. Warto także zanotować, co np. mówi prof. J.M. Kupiec z Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, który od wielu lat zajmuje się problemem przemysłowego chowu zwierząt[71]. W ciągu ostatnich kilkunastu lat skala produkcji zwierzęcej w fermach przemysłowych w Polsce przybrała monstrualne rozmiary. Podkreśla, że trudno znaleźć przedsięwzięcie, które miałoby tak wielostronny, negatywny wpływ na środowisko. Stan wód wokół ferm wielkoprzemysłowych jest w wielu miejscach katastrofalny, o czym świadczą kilkusetkrotne przekroczenia norm dla niektórych parametrów. Podczas badań stwierdzono obecność na fermach nie tylko np. amoniaku, ale nawet cyjanowodoru. Koszty społeczne związane z fermami przemysłowymi to m.in.: odór i zanieczyszczenie powietrza, plagi much, hałas, zanieczyszczenie gleby i wody, rozjeżdżone drogi, spadek wartości nieruchomości. W obecnej chwili przepisy polskiego prawa skutecznie wykluczają stronę społeczną z decydowania o budowie i lokalizacji ferm przemysłowych.

Z kolei prof. Zbigniew Karaczun w rozmowie z „Newsweekiem" stwierdza:

> *wielkie fermy to nie rolnictwo, tylko zabijający je przemysł. Przez nie ginie też polska wieś, bo gospodarz, który ma 150 krów na 100 ha ziemi, nie może konkurować z fermą, która hoduje obok kilka tysięcy na małej przestrzeni. W dodatku ta ferma pobiera z okolicy wodę i podobnie jak fabryki odprowadza do środowiska niebezpieczne substancje, zanieczyszcza gleby, wody podziemne, powietrze i rzeki*[72].

Podobną opinię zamieszczono w *Atlasie mięsa* z 2022 r.[73]

Powyższa analiza nie dyskwalifikuje eksportu mięsa z produkcji ekologicznej czy nawet zrównoważonej. Bowiem ukryte koszty emisji gazów cieplarnianych są na poziomie ok. kilku procent, a innych ukrytych kosztów praktycznie nie ma. Poza tym mnożą się informacje na temat technik rolnych, które zmniejszają emisję gazów cieplarnianych. Według Departamentu Rolnictwa Stanów Zjednoczonych

---

[71] Kupiec M., prezentacja: *Czy potrzebne są nam regulacje w zakresie lokalizacji ferm zwierzęcych oraz koncentracji zwierząt*, materiały pokonferencyjne „Bardziej zielone rolnictwo dla zrównoważonego Bałtyku" GRASS 2024, 28.11.2024, https://pkegliwice.pl/materialy-z-konferencji-grass-2024/.

[72] Karaczun Z., *Ziemia woła o życie, Żegnaj polski ziemniaku*, „Newsweek", 5–11.08.2024, s. 45–50.

[73] Ajena F., Becheva S., Benning R. i in., *Atlas mięsa. Fakty i dane na temat zwierząt, które zjadamy*, Fundacja im. Heinricha Bölla w Warszawie, Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, https://pl.boell.org/pl/2022/02/14/atlas-miesa-2022-fakty-i-dane-o-zwierzetach-ktore-zjadamy.

(USDA) można wyróżnić ponad 30 agrotechnik przyczyniających się do sekwestracji węgla w glebie. Zalicza się do nich m.in. permakulturę i agroleśnictwo. Przeprowadzone badania[74] dowodzą, że zasoby węgla w glebie prowadzonej zgodnie z zasadami permakultury są wyższe o 27% w porównaniu do konwencjonalnego gospodarowania. Inne badania[75] wskazują na duży potencjał sekwestracji węgla poprzez stosowanie praktyk agroleśnictwa, ściółkowanie, upraw okrywowych czy wypasu rotacyjnego, które zwiększają zawartość węgla w glebie w skali dekadowej. Co więcej, mieszane gospodarstwa rolno-hodowlane są pożyteczne, choćby z uwagi na produkcję naturalnego nawozu.

Głównym powodem obniżenia emisji gazów cieplarnianych powinna być redukcja konsumpcji mięsa, zgodnie z zaleceniami WHO do poziomu 25 kg/osobę/rok, czyli trzykrotnie mniejszego niż w Polsce. Podkreślmy, że substytucja białka zwierzęcego przez białko roślinne jest niezwykle korzystna dla środowiska i naszego zdrowia. Zatem stopniowa rezygnacja z przemysłowego systemu produkcji mięsa na rzecz zrównoważonego rozwoju czy lepiej na rzecz produkcji ekologicznej w ciągu np. 10 lat poprawi stopniowo stan środowiska i klimatu oraz nasze zdrowie. Uchroni od katastrofy i poprawi jakość życia. Ta konieczna transformacja nie spowoduje szoku cenowego, a konieczne nakłady w skali światowej wyniosą do 500 mld USD na rok i dadzą nawet 20 razy większe efekty[76]. I te koszty dotyczą transformacji całego sektora produkcji żywności. Przypomnijmy, że roczne subsydia do obecnego systemu to ok. 6 bln USD, czyli 12 razy większe niż konieczne nakłady transformacyjne.

Zsumujmy oszacowane ukryte koszty przy obecnym systemie produkcji i konsumpcji żywności:

- koszty emisji gazów cieplarnianych przy produkcji mięsa, mleka i jaj wynoszą 0,9–1,7 bln USD na rok,
- koszty degradacji środowiska i utraty bioróżnorodności sięgają 2,1 bln USD na rok,
- koszty utraty zdrowia wynoszą 9,3 bln USD na rok,
- koszty degradacji gleby oszacowano na kwotę 5,4–9,7 bln USD na rok.

---

[74] Reiff J., Jungkunst H.F., Mauser K.M. i in., *Permaculture enhances carbon stocks, soil quality and biodiversity in Central Europe*, „Communications Earth & Environment", vol. 5/305(2024), https://doi.org/10.1038/s43247-024-01405-8.

[75] Villat J., Nicholas K.A., *Quantifying soil carbon sequestration from regenerative agricultural practices in crops and vineyards*, „Frontiers in Sustainable Food Systems", vol. 7(2024), issue 1234108, https://doi.org/10.3389/fsufs.2023.1234108.

[76] Ruggeri Laderchi C., Lotze-Campen H., DeClerck F. i in., *The Economics of the Food System Transformation*, Food System Economics Commission, 2024, https://foodsystemeconomics.org/wp-content/uploads/FSEC-Global_Policy_Report.pdf.

Zatem łącznie ukryte koszty mieszczą się w przedziale 17,7–22,8 bln USD na rok. Jest to niemal dwa razy więcej niż świat wydaje na żywność! Jeśli dodamy, że w skali globalnej ponad połowa PKB (55%) – ok. 58 bln USD jest w umiarkowanym lub dużym stopniu zależna od przyrody i zapewnianych przez nią usług, to pokazuje to, w jak dramatycznym stanie jest świat.

W świetle powyższych danych zasadne jest stwierdzenie, że monokulturowe uprawy wspomagane przez chemiczne środki produkcji wraz z przemysłowymi fermami hodowlanymi z dużym wykorzystaniem antybiotyków i hormonów wzrostu monopolizowane przez międzynarodowe koncerny, fundusze inwestycyjne i sieci handlowe to poważne zagrożenie dla naszej cywilizacji.

4. Transformacja systemu produkcji i konsumpcji żywności

Zestawione w poprzednich rozdziałach dane budzą grozę. Nieetyczna pogoń za zyskiem niszczy naszą planetę każdego dnia. Co więcej, jesteśmy straszeni, że rezygnacja z przemysłowej produkcji żywności doprowadzi ludzkość do głodu. Tymczasem amerykańscy naukowcy M.B. Eisen i P.O. Brown z Uniwersytetu Kalifornijskiego Berkeley i z Uniwersytetu Stanforda dowodzą, że jeśli zrezygnujemy z konsumpcji mięsa i zaoszczędzone 75% gruntów rolnych pokryją lasy, to pochłoną one aż 25 mld t CO_2e, czyli blisko połowę całej emisji. Twierdzą, że pozostałe 25% gruntów rolnych wystarczy, żeby wyżywić ludzkość, stosując dietę roślinną[77]. Dowodzą przy tym, że rezygnacja z rolnictwa zwierzęcego może zrekompensować 68% obecnych antropogenicznych emisji CO_2.

Z kolei P. Kramarz dowodzi, że jeśli odwrócimy proporcje i na hodowlę zwierząt przeznaczymy 23% terenów rolnych, a na uprawy roślinne 77%, to zaspokoimy potrzeby energetyczne ok. 20,8 mld ludzi, a zapotrzebowanie na białko ok. 16,8 mld ludzi[78]. Te pocieszające dane biorą się stąd, że z 1 hektara można otrzymać 6–20 razy więcej białka roślinnego niż zwierzęcego (w stosunku do białka z mięsa wołowego nawet 100 razy więcej). Poniżej zestawiono, jakie będą korzyści substytucji białka zwierzęcego przez roślinne:

- M. Springmann: przejście na dietę roślinną spowoduje spadek o 73% emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa, czyli o ponad 13 mld t CO_2e – 25% całkowitej emisji gazów cieplarnianych z różnych źródeł[79],

---

[77] Eisen M.B., Brown P.O., *Rapid global phaseout of animal agriculture has the potential to stabilize greenhouse gas levels for 30 years and offset 68 percent of CO_2 emissions this century*, „PLOS Climate", vol. 1(2021), issue 0000010, https://doi.org/10.1371/journal.pclm.0000010.

[78] Kramarz P., *Jak nakarmić świat…*, dz. cyt.

[79] Springmann M., Clark M., Mason-D'Croz D. i in., *Options for keeping the food system within environmental limits*, „Nature", vol. 562/7728(2018), s. 519–525, https://doi.org/10.1038/s41586-018-0594-0.

- z 1 ha można otrzymać 6÷20 razy więcej białka roślinnego niż zwierzęcego (a w stosunku do białka z mięsa wołowego nawet 100 razy więcej[80],
- przy wytworzeniu 1 kg białka roślinnego zużywa się 10 razy mniej wody niż przy produkcji białka zwierzęcego, a emisje gazów cieplarnianych są do 90 razy mniejsze[81],
- chów organiczny – emisja gazów cieplarnianych spada o 40%, a zużycie energii siedem razy[82].

Dlatego nieprawdziwa jest alternatywa: albo klimat, zdrowe środowisko i dobrej jakości żywność, albo syty człowiek. Stoimy przed innym wyborem: albo jesteśmy przywiązani do naszego modelu konsumpcji i stylu życia i bezwiednie zmierzamy do katastrofy, albo w sposób zdyscyplinowany i konsekwentny przynajmniej ograniczamy spożycie białka zwierzęcego na rzecz roślinnego. Motywacją powinna być dla nas świadomość, że w ten sposób ratujemy dobre jutro naszych dzieci i wnuków.

4.1. Jak zmienić przemysłowy system produkcji żywności?

Dzięki ludzkiej pomysłowości, determinacji i postępowi technicznemu udało się wyżywić światową populację, która od lat 70. XX w. wzrosła dwukrotnie, jednak wprowadzenie bardziej wydajnych technologii uruchomiło proces monopolizacji. W siłę rosły międzynarodowe koncerny zarówno w sferze środków produkcji rolnej, produkcji i przetwórstwa żywności, jak i handlu. Ich rosnący udział w rynku pozwolił im uruchomić na dużą skalę ogłupiający marketing, który m.in. prowadził do stosowania coraz bardziej niezdrowych diet. Dla instytucji finansowych duże firmy są zdecydowanie lepszym partnerem niż średni i mali przedstawiciele systemu produkcji i dystrybucji żywności.

Wymienione duże podmioty spaja dążenie do maksymalizacji zysku. To oczywiście powoduje ich wzajemną solidarność i tłumaczy, jak wielką są barierą w koniecznej transformacji systemu produkcji i konsumpcji żywności.

W obecnym systemie produkcji żywności przegrywają dwie strony: rolnik i konsument. Ten pierwszy ma wybór: albo uprawiać, katastrofalną dla środowiska i jakości swojej gleby, masówkę, albo zbankrutować. Ten drugi nawet nie jest świadomy, jak kiepskiej jakości żywność dostaje w sklepie.

---

[80] Kramarz P., *Jak nakarmić świat…*, dz. cyt.; Ritchie H., *Is organic really…* dz. cyt.

[81] Tamże.

[82] *Produkcja mięsa przyśpiesza proces globalnego ocieplenia*, Pierwszy Portal Rolny, https://www.ppr.pl/ekologia/rolnictwo-ekologiczne/produkcja-miesa-przyspiesza-proces-globalnego-ocieplenia-156287.

Tymczasem w poprzednim rozdziale pokazano że ukryte koszty obecnego systemu produkcji i konsumpcji żywności rocznie sięgają ok. 20 bln USD. Mniej więcej na taką skalę obniżamy rocznie potencjał produkcyjny świata, zatem nie mamy wyjścia i najwyższa pora na wprowadzenie daleko idącej transformacji.

Warunki konieczne niezbędnej transformacji:

Po pierwsze, ograniczyć spożycie mięsa do poziomu zalecanego przez naukowców i lekarzy, czyli dla naszego dobra.

Po drugie, jeść więcej żywności nieprzetworzonej i to dobrej jakości. Także nie marnować jej.

Po trzecie, subsydia finansowane z naszych podatków powinny wspierać tych, którzy dbają o przyrodę i o nas, a nie tych, którzy dewastują ją dla większego zysku.

Po czwarte, należy wspierać małe gospodarstwa rolne w biednych krajach. Wówczas zatrzymamy proces migracji, który już dzisiaj destabilizuje system społeczno-gospodarczy na globalnej Północy. Ponadto będą oni ważnymi partnerami w procesie transformacji.

I przede wszystkim nowy system produkcji żywności ma być oparty na wiedzy, znajomości przyrody, a nie tylko na zysku. Przyroda może i powinna być naszym sojusznikiem, a nie w sposób barbarzyński eksploatowana.

Podkreślmy, że transformacja systemów żywnościowych na całym świecie zapewnia **wyjątkowo skuteczny sposób stawienia czoła globalnemu kryzysowi klimatycznemu, przyrodniczemu i zdrowotnemu**. Przy czym już nie wystarczy klasycznie definiowany zrównoważony rozwój. Skuteczną ucieczką do przodu będzie **agroekologia i suwerenność żywnościowa**.

Istotą agroekologii jest wzajemne dostosowanie roślin i środowiska w celu uzyskania możliwie najwyższego i najbardziej wartościowego plonu. Do charakterystycznych praktyk agroekologii należą:

- zastępowanie pestycydów metodami kontroli biologicznej, np. równoległymi nasadzeniami różnych gatunków roślin, które chronią przed niechcianymi intruzami,
- zastępowanie chemicznych nawozów azotowych nawozami zielonymi lub wysiewaniem roślin strączkowych,
- sadzenie żywopłotów, krzewów i drzew, które zatrzymują erozję, wychwytując część wiatru i spowalniając odpływ wód opadowych, dzięki czemu gleba może wchłonąć wilgoć.

Agroekologia zapewnia również większą bioróżnorodność upraw i podnosi odporność na wstrząsy pogodowe, jako że na małej powierzchni współistnieje wiele różnych gatunków roślin uprawnych. Jest to też większa odporność ekonomiczna, bo nie zależy się w całości od jednej monokultury. Wzrośnie lokalna produkcja żywności kosztem szkodliwej specjalizacji wspomaganej przez absurdalnie rozbudowane łańcuchy dostaw, co powoduje konsumpcję coraz bardziej przetworzonej żywności.

Do dyspozycji są też inne metody produkcji rolnej, jak np. zrównoważone rolnictwo, rolnictwo ekologiczne, rolnictwo regeneratywne i permakulturowe. Pozytywną rolę może również odegrać rolnictwo precyzyjne. Opis tych systemów można znaleźć m.in. w licznych publikacjach. Jeśli zaś chodzi o wskazanie diet, które są szczególnie korzystne dla zdrowia człowieka i środowiska, warto wspomnieć o diecie śródziemnomorskiej, diecie DASH, MIND i planetarnej.

Mnożą się opracowania przedstawiające sposób transformacji, m.in. międzynarodowy zespół naukowców opublikował raport[83], w którym prezentuje transformację światowego systemu żywnościowego. Szacuje, że koszty transformacji wyniosą 200–500 mld USD rocznie. **Tymczasem korzyści gospodarcze szacuje się na 5–10 bln USD rocznie (do 8% światowego PKB), czyli nawet 20 razy więcej niż koszty transformacji! To nie jedyna korzyść.**

Transformacja światowego systemu żywnościowego spowoduje:

- globalną zmianę wzorców konsumpcji w stronę zdrowej diety i będzie stanowił największe źródło wszechstronnych korzyści,
- przejście na produkcję rolną zrównoważoną, która stopniowo przywróci bioróżnorodność, spowoduje m.in. 50% spadek zużycia wody,
- do 2050 r. ceny płodów rolnych wzrosną o ok. 30%, ale wzrosną dochody i zmienią się wzorce konsumpcji (m.in. wzrost udziału białka roślinnego). Być może ok. 300 mld USD rocznie trzeba będzie przeznaczyć na pomoc potrzebującym,
- do 2040 r. system żywnościowy stanie się pochłaniaczem CO_2 netto – dzisiaj emituje on 35% CO_2e. Realne stanie się ograniczenie ocieplenia do 1,5°C[84].

W wymienionym raporcie autorzy przedstawili bardzo szczegółowo, jak należy ten proces przeprowadzić.

Dnia 29 sierpnia 2024 r. w Brukseli opublikowano raport dotyczący Strategicznego Dialogu na temat Przyszłości Rolnictwa UE. Przedstawia on zasady dialogu i podział ról od Komisji Europejskiej, rolników, po pozostałych interesariuszy, aby w ciągu 10–15 lat skutecznie przeprowadzić transformację[85].

---

[83] Ruggeri Laderchi C., Lotze-Campen H., DeClerck F. i in., *The Economics of the Food System Transformation…*, dz. cyt.

[84] Tamże.

[85] *The final report of the Strategic Dialogue on the future of EU agriculture. A shared prospect for farming and food in Europe, 2024*, European Commission, https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/171329ff-0f50-4fa5-946f-aea11032172e_en?filename=strategic-dialogue-report-2024_en.pdf.

4.2. Transformacja systemu żywnościowego w Polsce

Ucieczką przodu przed kumulującymi się problemami wokół rolnictwa i wsi jest stopniowe odchodzenie od systemu przemysłowego na rzecz uprawy rolnej i chowu w symbiozie z przyrodą. Powinniśmy iść w kierunku agroekologii i suwerenności żywnościowej. Nowy system ma być oparty na wiedzy, znajomości przyrody, a nie tylko na zysku. W rezultacie m.in. skrócą się łańcuchy dostaw, konieczna będzie lokalna kooperacja, małe przetwórstwo i budowa bazarów wraz z kontrolą jakości żywności. Będzie to stanowiło silny impuls rozwojowy dla wsi i małych miast. Rentowność odzyskają średnie i wyspecjalizowane małe gospodarstwa. Wieś zacznie robić to, co powinna zawsze – produkować żywność w harmonii z przyrodą dla naszego zdrowia i dla własnej pomyślności. Taka wieś będzie magnesem dla ludzi, którzy mają dość miejskiego zgiełku i szukają pożytecznego społecznie kontaktu z przyrodą. Zyskamy wszyscy, a przede wszystkim nasze zdrowie. Radykalnie zmaleje ilość toksycznych odpadów i o co najmniej 20% emisja gazów cieplarnianych, co będzie ratunkiem dla środowiska i klimatu.

Nie zabraknie żywności, bowiem z 1 hektara można otrzymać 6–20 razy więcej białka roślinnego niż zwierzęcego. Poza tym według FAO traktowanie środowiska naturalnego jako sprzymierzeńca i przestrzeganie zasad zrównoważonego rozwoju pozwoli wyprodukować nawet więcej żywności niż obecnie! Nie łudźmy się, że nowinki technologiczne, takie jak mięso in vitro czy uprawy bez gleby (np. akwakultury, hodowle hydroponiczne), rozwiążą problemy produkcji potrzebnej żywności[86].

Poniżej przedstawiam swoją propozycję kierunków transformacji systemu produkcji i konsumpcji żywności w Polsce.

Jaki jest stan rzeczy?

Polska produkuje ok 5,3 mln t mięsa oraz importuje ok. 0,7 mln t. Aktualnie konsumpcja na osobę rocznie wynosi 75 kg, co oznacza, że mniej więcej konsumujemy i eksportujemy po 3 mln t. Produkujemy prawie 15 mln t mleka, z czego na eksport

[86] Kramarz P., *Jak nakarmić świat…*, dz. cyt.; DeSchutter O., *System produkcji żywności do kapitalnego remontu*, Zielone wiadomości, https://zielonewiadomosci.pl/tematy/ekologia/system-produkcji-zywnosci-do-kapitalnego-remontu/; Skoczylas J., *Agroekologia – droga do zrównoważonego systemu rolnego i sprawiedliwości społecznej*, Zielone Wiadomości, 17.04.2021, https://zielonewiadomosci.pl/tematy/ekologia/agroekologia-i-suwerennosc-zywnosciowa-droga-do-zrownowazonego-systemu-rolnego-i-sprawiedliwosci-spolecznej/; Kramarz P., *Papka czy żywność?*, Zielony Blog WSIiZ, 19.10.2023, https://zielonyblog.wsiz.edu.pl/papka-czy-zywnosc-technologie-czy-przyroda/; Karaczun Z., *Polskie rolnictwo wobec wyzwań klimatycznych*, Debata: Nasza Planeta, nasza wspólna przyszłość, WSIiZ, https://www.youtube.com/watch?v=oZCEchBj-Lo.

przeznaczamy ok. 2 mln t[87]. Z kolei emisja gazów cieplarnianych w ekwiwalencie CO_2 wynosi ponad 400 mln t na rok. Udział gazów cieplarnianych z tytułu całego cyklu produkcji żywności wynosi 35%, czyli w Polsce 140 mln t. W rzeczywistości jest znacznie więcej, bowiem produkcja mięsa, jak i mleka w naszym kraju jest sześć razy większa w stosunku do powierzchni pól uprawnych niż średnia światowa.

ZAŁOŻENIA PROPONOWANEGO ROZWIĄZANIA

1. **Należy, najlepiej w ciągu 5–10 lat, obniżyć konsumpcję mięsa z 75 kg do 25 kg/osobę/rok. Według World Health Organization, a także Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego taki poziom spożycia jest wystarczający dla naszego organizmu[88].**
2. **Skoro przemysłowa produkcja mięsa tak dotkliwie dewastuje środowisko, to należy ich produkcję ograniczyć do naszych potrzeb, czyli stopniowo rezygnować z eksportu. Z przyczyn etycznych konieczne jest wyzerowanie także importu. Zalecany jest chów na wolnym wybiegu, w tym także na eksport, dostarcza bowiem naturalny nawóz. Powyższe oznacza redukcję produkcji mięsa z 5,3 mln t do 0,95 mln t (+ chów naturalny na eksport), a mleka o ok. 15%.**
3. **Pożądany będzie wzrost konsumpcji ryb i owoców morza z 10 kg do 20 kg/osobę/rok. Taka jest średnia światowa, a wzrost spożycia o 400 tys. t rocznie spowoduje rozwój tej gałęzi gospodarki[89]. Oczywiście oznacza to wzrost połowów, ale tylko o 0,4% w skali świata (nie postuluję korzystania z przemysłowej hodowli). W rezultacie konieczne jest obniżenie konsumpcji mięsa i ryb z 85 kg do 45 kg/osobę/rok, a więc prawie o połowę.**

Jaki będzie bilans zmiany procesu gospodarczego na tak dużą skalę?

1. Stracimy ok. 9 mld euro rocznie (38,7 mld zł) przychodów wskutek likwidacji eksportu 3 mln t mięsa i przetworów. Przypominam, że w rozdziale 3 oszacowano ukryte koszty związane z eksportem mięsa z chowu przemysłowego, które sięgają nawet kwoty 275 mld zł na rok, a dopłaty z UE i budżetu państwa wynoszą ok. 10÷15 mld zł na rok, czyli są 7,5 razy większe niż przychód!
2. Skoro do produkcji zwierzęcej wykorzystuje się 75% powierzchni upraw rolnych, to odzyskujemy nie mniej niż 60% pól uprawnych, czyli ponad 8 mln ha,

[87] *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2022*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2022, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rolnictwa-2022,6,16.html.

[88] WHO, *World Health Statistics 2019*…, dz. cyt.; Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny. NIZP PZH – PIB, https://www.pzh.gov.pl/.

[89] Hołdys A., *Niebieska alternatywa*…, dz. cyt.

czyli ¼ powierzchni kraju. Tak olbrzymi areał możemy przeznaczyć na produkcję białka roślinnego i wielu innych środków żywności korzystnych dla człowieka i mniej uciążliwych dla środowiska, ale także na chów na wolnym wybiegu[90].

3. Zaoszczędzimy nawet powyżej 30 mld t wody rocznie, a zasoby słodkiej wody mamy trzy razy niższe na mieszkańca niż w UE. Czyli każdy z nas może dziennie zaoszczędzić 2,2 t wody. Dodajmy, że w Polsce roczne zużycie wody wynosi nieco powyżej 60 mld t rocznie. Przy postępującej suszy w Europie i Polsce to rezultat o kapitalnym znaczeniu.
4. Będziemy mogli przejść na hodowlę w harmonii ze środowiskiem, zdecydowanie ograniczając zużycie nawozów sztucznych i pestycydów. W ślad za tym radykalnie ograniczymy zatruwanie, głównie rzek, przez nawozy azotowe i fosforowe, nieabsorbowane przez uprawy rolne.

   Obecnie rocznie w Polsce zużywa się 2 mln t nawozów sztucznych i z pól spływa nie mniej niż 700 tys. t tych nawozów. Warto tu dodać, że hodowla organiczna (trawa zamiast skoncentrowanej karmy, wolność zamiast klatki), jak i chów przemysłowy emitują podobną ilość gazów cieplarnianych w przeliczeniu na 1 kg mięsa. Jednak jeśli stosujemy np. regeneratywne techniki rolnicze, agroleśnictwo, to gleba zaabsorbuje znacznie większe ilości węgla. Ponadto w chowie klatkowym jest znacznie większe zużycie energii, przy produkcji której wydzielają się gazy cieplarniane[91]. Oznacza to także szansę na poprawę jakości mięsa. Zdecydowanie ograniczymy zużycie antybiotyków w hodowli zwierząt i zahamujemy epidemię lekooporności. Zmniejszy się szybko „produkcja" odpadów przy hodowli zwierząt i w przetwórstwie (nie mniej niż sześć razy), które degradują środowisko[92].
5. Wysuszone w minionych latach torfowiska o powierzchni 1,2 mln ha będziemy mogli „zalać" wodą. W rezultacie zamiast emitować będą pochłaniać gazy cieplarniane na poziomie 34 mln t ekwiwalentu CO_2 rocznie, czyli 8,5% całkowitej emisji w Polsce. Bardzo na tym zyska także bioróżnorodność środowiska. Bagienne torfowiska chronią przed suszą i powodzią, poprawiają jakość wody oraz mogą być miejscem produkcji paszy i materiałów budowlanych[93].

---

[90] *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2022*, Główny Urząd Statystyczny..., dz. cyt.

[91] Clark M., Tilman D., *Comparative analysis of environmental impacts of agricultural production systems, agricultural input efficiency, and food choice*, „Environmental Research Letters", vol. 12(2017), issue 6, https://doi.org/10.1088/1748-9326/aa6cd5; Confer S., *Fascinating Soil Facts: 23 AMAZING Facts*..., dz. cyt.

[92] *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2022*, Główny Urząd Statystyczny..., dz. cyt.

[93] Joosten H., Tanneberger F., Moen A., *Mires and Peatlands of Europe: Status, Distribution and Conservation*, Schweizerbart Science Publishers, Stuttgart 2017, https://www.schweizerbart.de/publications/detail/isbn/9783510653836/Joosten_Tanneberger_Moen_Mires_and_peat; Romanowska D., *Superbakterie*..., dz. cyt.

Jak zatem widzimy, skala pozytywnych rezultatów jest zaskakująca i zdecydowanie oddala nas od katastrofy, która zdaniem naukowców nadchodzi z pól i obór przemysłowych. I można to osiągnąć, zmniejszając spożycie mięsa i ryb mniej niż o połowę, tj. z 85 na 45 kg/osobę/rok. Przy okazji poprawi się jakość i struktura, bowiem marginalizujemy spożycie mięsa z ferm przemysłowych i dwukrotnie rośnie spożycie ryb i owoców morza. Podkreślmy jeszcze, że aktualnie średnie spożycie mięsa w świecie wynosi 40 kg/osobę/rok, ale na globalnej Północy 70–120 kg.

W tym kontekście przytoczmy propozycje naukowców. W 2019 r. w prestiżowym czasopiśmie „The Lancet" opublikowano rezultaty trzyletnich badań grupy 37 naukowców z 16 krajów dotyczących zdrowych diet ze zrównoważonych systemów żywnościowych. Według nich konsumpcję mięsa należy ograniczyć do 16 kg/osobę/rok. Naukowcy z Uniwersytetu Leeds oraz firma Arup proponują 16 kg/osobę na rok i dalszą redukcję[94]. Sugeruję mniej radykalne rozwiązania z wielu przyczyn, które warto wymienić:

- białko roślinne jest gorzej przyswajalne przez nasz organizm niż zwierzęce,
- białko zwierzęce zawiera pełną gamę aminokwasów, w tym takie, których organizm nie potrafi syntetyzować. Z tego punktu widzenia najwyższy stopień substytucji mają nasiona roślin strączkowych i orzechów,
- wiele ważnych dla zdrowia składników mineralnych i mikroelementów dostarcza tylko mięso lub ryby i owoce morza,
- przejście na wegetarianizm czy weganizm wymaga stałego bilansowania diety przy pomocy dietetyków, a często także lekarzy, np. kardiologów[95].

Tak daleko idąca transformacja produkcji i konsumpcji żywności wymaga spełnienia kilku warunków. Najpierw trzeba zmienić systemy organizacji, finansowania rolnictwa i wsi. Kolejnym koniecznym warunkiem jest wprowadzenie rzetelnego rachunku ekonomicznego produkcji żywności. Obecnie zupełnie pomija się ukryte koszty w produkcji żywności metodą przemysłową, tj. emisji gazów cieplarnianych, dewastacji środowiska, utraty naszego zdrowia czy też złych nawyków żywieniowych. Nie wolno także zapominać o cierpieniu zwierząt.

W rozdziale 3 oszacowano średnie w świecie ukryte koszty z wyżej wymienionych powodów i wynosiły one 173 zł/kg mięsa przy produkcji przemysłowej. Oszacowano także ukryte koszty przy ekologicznej produkcji mięsa – wyniosły one

---

[94] Willett W., Rockström J., Loken B. i in., *Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission…*, dz. cyt.; Boland B., Charchenko E., Knupfer S. i in., *Focused Adaptation: A Strategic Approach to Climate Adaptation in Cities*, McKinsey Sustainability & C40 Cities, Climate Adaptation Knowledge Exchange, https://www.cakex.org/documents/focused-adaptation-strategic-approach-climate-adaptation-cities.

[95] Hoffmann M., Górnicka M., Jędrzejczyk H., *Zamienniki białka zwierzęcego – technologia, wartość odżywcza, możliwości wykorzystania. Część I. Nietradycyjne źródła białka – produkty sojowe fermentowane*, „Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego", vol. 1(2009), s. 75–80.

jedynie 9,8 zł/kg mięsa. Ta olbrzymia różnica w kosztach ukrytych pokazuje nie tylko, jak efektywną inwestycją jest transformacja systemu produkcji i konsumpcji żywności w opisanym powyżej kierunku, ale jak duże jest pole manewru co do polityki ekonomicznej w okresie wprowadzenia w życie koniecznej transformacji. To pole manewru rozszerza fakt, że będziemy kupować znacznie mniej mięsa, np. 25 kg/osobę/rok, a nie 75 kg/osobę/rok.

Zauważmy jeszcze, że w oparciu o dane z GUS i Eurostatu za 2021 r. można oszacować, że na poziomie producenta wartość produkcji rolnej i zwierzęcej skonsumowanej w kraju to ok. 60 mld zł. Tymczasem w sklepie za żywność, zwykle głęboko przetworzoną, płacimy ok. 180 mld zł. Oczywiście ceny w sklepie muszą być powiększone o koszty m.in. z tytułu przetwórstwa, transportu, dystrybucji i importu, ale i tak ta różnica (120 mld zł) w części może stanowić zapas/amortyzator chroniący nas przed wzrostem cen żywności dobrej jakości, **jeśli będziemy ją jedli jako nieprzetworzoną lub mało przetworzoną**. Będziemy się w nią zaopatrywali w znacznie większym stopniu na dobrze zorganizowanych bazarach. A więc zniknie wielu pośredników z korzyścią finansową dla rolników i konsumentów.

Zdecydowanie musi wzrosnąć produkcja białka roślinnego. Jeśli obniżymy spożycie mięsa o 50 kg/osobę/rok, to przy średniej zawartości w nim białka na poziomie 22% człowiek rocznie skonsumuje o 11 kg białka mniej. Zakładając, że ubytek białka zwierzęcego skompensujemy przy pomocy białka roślinnego zawartego w grochu, to jego spożycie musi wzrosnąć także o 50 kg/osobę/rok z uwagi na analogiczną zawartość białka jak w mięsie. Jeśli ubytek białka skompensujemy przy pomocy pszenicy, to rocznie potrzeba jej spożyć 80 kg (zawartość białka w pszenicy wynosi 14%).

Zazwyczaj przyjmuje się, że aby wyprodukować 1 kg mięsa, potrzeba 12 kg zbóż. Jeśli przyjmiemy, że z 1 ha można otrzymać 4 t zboża lub 2–4 t grochu, można łatwo obliczyć, iż do wyprodukowania 50 kg mięsa potrzeba 15 arów zbóż, a 50 kg grochu 1,25–2,5 ara. Zatem z 1 hektara otrzymamy 6–12 razy więcej białka roślinnego niż zwierzęcego.

Zatem jeśli roczne spożycie mięsa ma spaść docelowo o 50 kg/osobę, to w skali kraju to jest prawie 2 mln t. Zgodnie z powyższymi obliczeniami oznacza to, że uwalniamy 6 mln ha spod upraw zbożowych, a zarazem zwiększamy powierzchnię uprawy grochu o 0,5–1 mln ha, zyskując *per saldo* 5–5,5 mln ha, które możemy przeznaczyć na produkcję żywności roślinnej i część oddać przyrodzie. Taka transformacja to olbrzymia korzyść dla środowiska i zdrowia ludzkości.

Oczywiście są to uproszczone obliczenia, bowiem np. białko roślinne jest gorzej przyswajalne. Poza tym pominięto problem importu i eksportu paszy czy eksportu mięsa. Tymczasem Polska należy do europejskiej czołówki w obszarze produkcji paszy i eksportu mięsa. Z drugiej strony przy takich obliczeniach lepiej operować danymi dla całego świata. Toteż skoro świat produkuje 320 mln t mięsa rocznie

i przeznacza na to 75% gruntów rolnych, czyli 3,15 mld ha, to do wyprodukowania 50 kg mięsa potrzeba aż 49 arów, czyli 20–39 razy więcej niż do produkcji 50 kg grochu. Przechodząc jednak w części na białko roślinne (uprawy roślin strączkowych zamiast hodowli) uwolnimy tylko pola uprawne przeznaczone na produkcję paszy. Pola uprawne stanowią średnio 29% gruntów rolnych. Zatem porównując wydajność produkcji białka zwierzęcego i roślinnego można uznać za zasadne pomnożenie wskaźnika 20–39 razy przez 0,29 i wówczas otrzymamy 6–12 razy[96].

Kluczowe wnioski są jednak trafne i klarownie pokazują konieczne kierunki zmian systemu produkcji i konsumpcji żywności dla naszego wspólnego dobra.

Warto dodać, że źródłem białka mogą być także owady jadalne i w wielu częściach świata stanowią one istotną część diety. Ludzkie przyzwyczajenia stanowią tu istotną barierę. Jednakże to źródło białka jest zdecydowanie bardziej przyjazne dla środowiska niż białko pochodzenia zwierzęcego[97].

4.3. Źródła finansowania transformacji systemu produkcji i konsumpcji żywności

Do 2023 r. w UE 38 mld euro rocznie dopłat bezpośrednich wspierało intensywny system produkcji żywności, a tylko ok. 1 mld euro wspierało gospodarstwa ekologiczne. W opracowaniu *Atlas rolny 2019*[98] można wyczytać, że w obecnie realizowanej polityce dopłat bezpośrednich w ramach WPR 80% dopłat trafia do 20% największych gospodarstw. Ale od 2023 r. 23,6% dopłat bezpośrednich, czyli 9 mld euro na rok, ma wspierać produkcję ekologiczną. Czyli jednak w dalszym ciągu aż trzy razy więcej dopłat otrzyma sektor przemysłowy.

W Polsce wsparcie ekoprodukcji aktualnie wynosi prawie 4 mld zł na rok. Jeśli pod uprawy ekologiczne przeznaczamy ok. 500 tys. ha, to w przeliczeniu na 1 ha otrzymamy 8 tys. zł na rok. To sporo jak na początek, ale wiemy, że te środki są bardzo rozproszone, obarczone biurokracją i w sumie źle wydane. To m.in. z tego

---

[96] EFSA Panel on Dietetic Products, Nutrition and Allergies (NDA), *Scientific opinion on Dietary Reference Values for protein*, „EFSA Journal", vol. 10(2012), issue 2557, https://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/2557; Blomhoff R., Andersen R., Arnesen E.K. i in., *Nordic Nutrition Recommendations 2023*, Nordic Council of Ministers, https://www.norden.org/en/publication/nordic-nutrition-recommendations-2023.

[97] Kozak M., Jupowicz-Kozak J., *Edible insects: Maybe environmentally friendly, maybe healthy, maybe tasty—But are we ready to farm them?*, „Annals of Applied Biology", vol. 186(2022), issue 2, s. 80–87, https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/aab.12968.

[98] Ewa Jakubowska-Lorenz E., Chemnitz C. (red.), *Atlas rolny 2019*, Fundacja Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Fundacja im. Heinricha Bölla, s. 22, https://pl.boell.org/pl/2019/06/07/atlas-rolny-dokad-zmierza-europejska-polityka-rolna.

powodu sprzedaż żywności ekologicznej w Polsce wynosi ok. 1,5 mld zł, czyli prawie 3 razy mniej niż dotacja, zaś w UE 45 mld euro przy dotacji 9 mld euro, czyli 5 razy więcej!

Komisja Europejska jest na etapie zaawansowanych prac nad wprowadzeniem obowiązku wykupu praw do emisji gazów cieplarnianych przez rolników i hodowców. Jeśli tak będzie, to Polska może pozyskać rocznie 12 mld euro, a UE ponad 120 mld euro i przeznaczyć je m.in. na pokrycie kosztów transformacji czy też ochronę przed wzrostem cen żywności.

W ramach programu „Horyzont Europa" 10 mld euro przeznaczy się na badania związane z ekologicznymi metodami produkcji żywności. Powinny się więc znaleźć środki na badania nad biostymulatorami i biologicznymi substytutami chemicznych środków stosowanych w produkcji, przetwórstwie i przechowalnictwie żywności.

Po stronie kosztów należy także uwzględnić pomoc przemysłowym producentom żywności w koniecznej transformacji. Natomiast rzetelny rachunek ekonomiczny i rosnąca świadomość społeczeństwa powinny ich do tego skutecznie zachęcić.

W bieżącym dziesięcioleciu UE dla realizacji celów wyznaczonych w europejskim Zielonym Ładzie chce przeznaczyć na inwestycje co najmniej 1 bln euro. Trzeba jednak podkreślić, że w stosownych dokumentach akcentuje się przede wszystkim cele klimatyczne. Pozostaje mieć nadzieję, że inwestycje w zmianę systemu produkcji żywności będą dynamicznie rosły.

Jak zatem widać, pieniędzy jest dość, wystarczy też na ochronę konsumentów przed szokami cenowymi. Trzeba je tylko inaczej adresować.

Kolejnym warunkiem koniecznym jest prowadzenie na dużą skalę **edukacji** dotyczącej niezbędności zmian systemów produkcji żywności, zdrowego odżywiania, dietetyki i profilaktyki zdrowotnej. I to nie tylko przez szkoły, ale także przez media[99]. Musimy zrozumieć, że nasza dobra przyszłość jest w harmonii z przyrodą, a nie w jej barbarzyńskiej eksploatacji. Obecny stan wiedzy, a raczej niewiedzy będzie poważną barierą w skutecznym wprowadzeniu koniecznych zmian[100]. Wydatki na profilaktykę zdrowotną są poniżej 2% wydatków na ochronę zdrowia. To wręcz niedopuszczalne. Przecież także z ekonomicznego punktu widzenia lepiej zapobiegać niż leczyć. Tylko wyedukowane, świadome stanu rzeczy społeczeństwo może skutecznie zachęcić polityków do zdeterminowanych działań.

---

[99] Ritchie H., Rosado P., Roser M., *CO_2 and Greenhouse...*, dz. cyt., Terlecka M.K., Kopeć E., Pękalska P. i in., *Edukacja ekologiczna. Wybrane problemy*, „Armagraf", https://open.icm.edu.pl/handle/123456789/6216.

[100] Tamże.

4.4. Wspólna polityka rolna i Zielony Ład do remontu

Przy obecnych regulacjach unijnych i systemie finansowania produkcji rolnej można zdecydowanie zwiększyć produkcję żywności ekologicznej. O ile w Polsce tylko 3,5% gruntów rolnych przeznacza się na uprawy ekologiczne, o tyle w Czechach ponad 15%, Estonii 23%, a w Austrii aż 26,5%[101].

Dodajmy, że średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w Czechach (150 ha) jest największa w UE i oni dowodzą, że również duże gospodarstwa mogą być ekologiczne. Co więcej, mogą być bardziej efektywne w procesie transformacji, jak i wykorzystania nowych technologii.

Jednak transformacja systemu produkcji i konsumpcji żywności w koniecznym zakresie wymaga sporych zmian wspólnej polityki rolnej (WPR) i założeń Zielonego Ładu.

Podstawowym celem Zielonego Ładu jest redukcja gazów cieplarnianych i rozwój energii odnawialnej. Zgodnie z uchwałą Parlamentu Europejskiego do 2030 r. redukcja emisji gazów cieplarnianych ma wynieść co najmniej 55% (w porównaniu z 1990 r.), a w 2050 r. UE ma osiągnąć neutralność klimatyczną[102]. Zauważmy jednak, że powierzchnia UE to 3% powierzchni lądów, udział ludności unijnej w populacji świata to 5,5%, a udział w emisji gazów cieplarnianych ok. 8,5%. Zatem nasz wpływ na stan emisji gazów cieplarnianych w świecie jest niewielki. Dlatego mimo wysiłków UE globalna emisja gazów powoli, ale nadal rośnie[103]. Dzieje się tak m.in. dlatego, że w Chinach i Indiach na dużą skalę uruchamiane są kolejne elektrownie węglowe. W 2024 r. udział Chin w światowej mocy produkcyjnej energii opartej o węgiel wyniósł 54%! Dodajmy, że Chiny i Indie odpowiadają za 32% i 9% całkowitej emisji gazów cieplarnianych w świecie[104]. Zarazem Chiny są zdecydowanym liderem wzrostu produkcji energii odnawialnej i sprzedaży wyposażenia do jej produkcji[105]. Uznali, że taki sposób działania najlepiej służy ich ekspansji gospodarczej.

---

[101] Willer H., Trávníček J., Meier C., Schlatter B., *The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends 2022*. Research Institute of Organic Agriculture FiBL, IFOAM – Organics International, ISBN 9783037364345, https://www.fibl.org/fileadmin/documents/shop/1344-organic-world-2022.pdf.

[102] Parlament Europejski, *Redukcja emisji gazów cieplarnianych: cele i przepisy Unii Europejskiej, Parlament Europejski*, https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20180305STO99003/redukcja-emisji-gazow-cieplarnianych-cele-i-przepisy-unii-europejskiej.

[103] Hummer L., Lim J., Babajeva J., Pitre C., Zhang X., *Guest post: Just 15 countries account for 98% of new coal-power development*, CarbonBrief, https://www.carbonbrief.org/guest-post-just-15-countries-account-for-98-of-new-coal-power-development/.

[104] Tamże. Zob. też Popkiewicz M., *Global Carbon Budget 2024 – aktualny przegląd światowych emisji CO_2*, Nauka o klimacie, https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/global-carbon-budget-2024-aktualny-przeglad-swiatowych-emisji-co2.

[105] *Te kraje produkują najwięcej energii odnawialnej na świecie*, Emagazyn.pl, https://e-magazyny.pl/aktualnosci/te-kraje-produkuja-najwiecej-energii-odnawialnej-na-swiecie/.

Dodajmy jeszcze jeden przykład. UE przyjęła bardzo ambitny plan przejścia na samochody elektryczne do 2035 r.[106] Jednak unijny przemysł samochodowy nie jest przygotowany do tej olbrzymiej operacji. Nie mamy producentów baterii: tu dominują Chińczycy. Kondycja unijnych producentów samochodów jest coraz gorsza, a supremacja chińskich producentów samochodów elektrycznych jest coraz bardziej realna. Będzie to miało bardzo negatywne skutki dla gospodarki UE. Także jeśli chodzi o realizację Zielonego Ładu dla rolnictwa, trudno mówić o sukcesie. UE pod presją strajków rolników stopniowo redukuje założone cele.

W świetle powyższych faktów trzeba uznać, że UE, stawiając przede wszystkim na redukcję gazów cieplarnianych, popełniła błąd. Równie groźnych wyzwań jest więcej. Jak wykazano powyżej, szybko postępuje dewastacja środowiska, utrata bioróżnorodności, a także degradacja gleby. Wreszcie kondycja człowieka jest coraz gorsza.

Zdecydowanie lepsze są rokowania, jeśli obok intensywnego rozwoju energii odnawialnej równie mocno postawimy na dbanie o nasze zdrowie. Wówczas mamy szansę na tanią energię, która jest warunkiem konkurencyjności UE, a poprawa stanu zdrowia społeczeństwa jest tożsama z powstrzymaniem dewastacji naszej planety i koniecznością zadbania o środowisko naturalne. Przy takiej strategii skromna powierzchnia UE nie jest już takim problemem. Będziemy mogli być bardziej niezależni i skuteczni.

Paradoksalnie, jeśli zaczniemy dbać o siebie, to skutecznie rozwiążemy nękające nas problemy. Zresztą cóż nam przyjdzie z radykalnej redukcji emisji gazów cieplarnianych, jeśli gleba przestanie rodzić, a człowiek będzie nękany przez kolejne epidemie i coraz bardziej nieprzyjazne środowisko.

W konkluzji można stwierdzić, że Zielony Ład można potraktować jako mało udaną forpocztę transformacji systemu produkcji i konsumpcji żywności. Wprowadzając zmiany w tym zakresie, trzeba zwrócić uwagę na kilka istotnych czynników:

- jeśli wprowadza się zmianę na tak dużą skalę, to należało ją zacząć od edukacji społeczeństwa,
- skoro najważniejsze jest nasze zdrowie, to należy skutecznie wytłumaczyć społeczeństwu wpływ jakości żywności i środowiska na naszą kondycję zdrowotną oraz połączyć edukację z rozległą profilaktyką zdrowotną,
- zamiast rozbudowanej biurokracji należy uprościć system wsparcia finansowego tych, którzy dbają o środowisko i produkują dla nas żywność

[106] Parlament Europejski, *Redukcja emisji gazów*..., dz. cyt.

w symbiozie z nim, i wesprzeć rolników odpowiednią edukacją, profesjonalnym doradztwem,

- obszerne badania zdrowia rolników, pracowników ferm hodowlanych i zakładów przetwórczych są naszym obowiązkiem i znakomicie ułatwiłyby dialog między rolnikami a konsumentami i oczywiście administracją. Przypomnijmy, że według raportu Fundacji im. H. Bölla[107] 44% rolników ma problemy zdrowotne spowodowane pestycydami, UE na leczenie wydaje 115 mld euro rocznie,
- po co w UE produkować rocznie aż 44 mln t mięsa i to głównie w fermach przemysłowych, przy czym 13 mln t eksportuje, a dużą część paszy importuje z Globalnego Południa, przyczyniając się do niszczenia tamtego środowiska. Degradację gleby w samej UE szacuje się na ok. 60%! Przy redukcji konsumpcji mięsa do 25 kg/osobę/rok (tak zaleca WHO) wystarczy produkować 11 mln t, wówczas odzyskamy nawet 50% gruntów rolnych z przeznaczeniem m.in. na hodowlę, najlepiej w systemie agroekologia/agroleśnictwo (także ewentualnie na eksport) i np. produkcję białka roślinnego na dużą skalę. W ten sposób będziemy mogli stopniowo zerować potężne koszty z tytułu degradacji środowiska i utraty bioróżnorodności, a także degradacji gleby i utraty zdrowia przez ludzi. Nastąpi również zdecydowana redukcja gazów cieplarnianych.

Jak wykazano powyżej, za szczególnie szkodliwy sposób produkcji mięsa należy uznać:

- paszę produkowaną intensywnym systemem monokulturowym wspieranym przez nawozy sztuczne i pestycydy,
- chów klatkowy z dużym zużyciem antybiotyków i hormonów wzrostu.

To niezwykle toksyczny system i główne źródło ukrytych kosztów, o których piszę powyżej. Co więcej, między ociepleniem klimatu a uprawami monokulturowymi ma miejsce sprzężenie zwrotne, które sprzyja suszom i powodziom. Dlatego w ciągu kilku lat należy zaprzestać upraw monokulturowych i wprowadzić moratorium na budowę nowych ferm przemysłowych i stopniową likwidację istniejących.

W krótkim horyzoncie czasowym UE powinna doprowadzić do likwidacji produkcji toksycznych, chemicznych środków produkcji rolnej i wprowadzić zakaz ich eksportu na teren UE, jednocześnie wspierając rozwój badań i produkcji biologicznych zamienników oraz technologii rolnej, która eliminuje potrzebę stosowania chemicznych środków.

Zarówno unijni producenci żywności, jak i eksportujący na nasz rynek powinni przestrzegać tych samych zasad co do stosowanej technologii i jakości żywności. UE i firmy wywodzące się z niej nie powinny przyczyniać się do dewastacji środowiska, niezależnie od tego, gdzie prowadzona jest produkcja. Tymczasem WWF

[107] *Atlas Pestycydów 2024*..., dz. cyt.

alarmuje, że państwa należące do UE są największym eksporterem żywności i napojów (w 2022 r. eksport wyniósł 182 mld euro, a import 110 mld euro), ale sprzedaje towary przetworzone. Jednocześnie sprowadza olbrzymie ilości płodów rolnych, których sposób produkcji spowodował wycinkę milionów hektarów lasów i utratę wielu naturalnych ekosystemów.

Rozwój współpracy gospodarczej z Mercosur (Argentyna, Brazylia, Paragwaj i Urugwaj) jest w interesie UE. Jednakże nie może polegać na tym, że firmy unijne sprzedają pestycydy, a importerzy z Unii sprowadzają żywność, która zawiera dużą zawartość szkodliwych związków. Podkreślmy, że np. w Brazylii przy uprawie soi zużywa się 10–12 kg pestycydów na hektar, czyli pięć razy więcej niż średnio w UE. Współpraca w obszarze rolnictwa będzie miała sens, jeśli pomożemy im przejść z upraw monokulturowych i chowu klatkowego na produkcję rolną w symbiozie z przyrodą. Wówczas wszyscy wygramy, a oni uratują dewastowane w niebywałym tempie środowisko naturalne z Puszczą Amazońską na czele, która produkuje tlen również dla nas.

Zauważmy, że świat nie stoi w miejscu. W kilku stanach Indii zakazano stosowania pestycydów i rozpoczęto przekształcanie rolnictwa w ekologiczne. Niebawem mieszkańcy niewielkiego stanu Sikkim będą prowadzić uprawy tylko w duchu ekologicznym. W dużym stanie Andhra Pradesh już w tym roku 6 mln gospodarstw rolnych zaprzestanie używania chemicznych środków ochrony roślin. Dodajmy, że w UE jest 10 mln gospodarstw rolnych. Parlament Kirgizji w 2018 r. zdecydował, że za 10 lat całe rolnictwo ma zostać przekształcone w ekologiczne[108].

Niezbędny jest długoletni plan (10–15 lat) przejścia z przemysłowego systemu produkcji i konsumpcji żywności najlepiej w kierunku agroekologii i suwerenności żywnościowej. Wszyscy uczestnicy tego rynku muszą wiedzieć, jakie zmiany będą miały miejsce i jak będą wyglądać kolejne etapy wdrażanego planu. Każdy powinien mieć szansę odegrania konstruktywnej roli w tej niezbędnej transformacji. A więc także właściciele ferm przemysłowych, którzy przecież działają zazwyczaj zgodnie z obowiązującym prawem. Po koniecznych konsultacjach musi być sprecyzowana strona finansowa i organizacyjna całej operacji i określony system wsparcia. Trzeba też wziąć pod uwagę, że poszczególne państwa są w różnym stopniu zaawansowane w procesie zmian.

Jeśli zaś chodzi o WPR, a szczególnie system wsparcia finansowego i merytorycznego rolników, to powinniśmy umiejętnie zaadaptować model brytyjski. Brexit dokonany przez Wielką Brytanię w 2020 r. spowodował m.in. odejście od unijnej wspólnej polityki rolnej udzielającej dotacji na podstawie ilości posiadanej lub uprawianej ziemi na rzecz podejścia oceniającego efekty działań prośrodowiskowych. Brytyjski system wsparcia rolnictwa przeszedł więc poważną reformę.

[108] Tamże.

Obecnie rolnicy i właściciele gospodarstw rolnych są gratyfikowani za wdrażanie i wykazywanie konkretnych działań przyczyniających się do szeroko pojętej ochrony środowiska[109]. Opiera się on na dostarczaniu dóbr publicznych przez rolników i koncentruje się na działaniach proekologicznych, które mają za zadanie poprawić stan środowiska, wesprzeć bioróżnorodność oraz wzmocnić podwaliny bezpieczeństwa żywnościowego. Tworzy go kilka filarów, na które składają się głównie: system wsparcia edukacyjnego i doradztwa w zakresie ochrony wód, gleby oraz powietrza (*Catchment Sensitive Farming*) wraz z zaliczającym się do niego *Countryside Stewardship* (CS), stanowiącym katalog dotacji na konkretne projekty, jak np. agroleśnictwo czy przywracanie torfowisk, zarządzanie wrzosowiskami czy najogólniej: ochrona siedlisk, a także *Sustainable Farming Incentive* (SFI) dotujący działania prośrodowiskowe w ramach codziennych gospodarskich prac. Udzielane wsparcie ma charakter długofalowy (niektóre umowy nawet na 20 lat). Są także elastyczne i dostosowane do lokalnych warunków, a przede wszystkim konsultowane przez profesjonalne doradztwo (w zależności od obiektu działań przez: *Natural England* lub *Forestry Commission* – w przypadku lasów). Za treści dotyczące środowiska, rolnictwa i żywności odpowiada przede wszystkim Ministerstwo ds. Środowiska, Żywności i Spraw Wiejskich (DEFRA).

Należy podkreślić, że system brytyjski wspiera także małe, nietowarowe gospodarstwa rolne, jeśli sprzyjają ochronie środowiska, np. utrzymanie bioróżnorodności, retencja wody, magazynowanie węgla w glebie, ochrona zapylaczy itp.

Edukacja i profilaktyka powinny stanowić podstawę pierwszego etapu transformacji, mającego na celu stopniową redukcję spożycia mięsa. Natomiast rozwój gospodarstw produkujących żywność dobrej jakości powiedzie się, jeśli bez zbędnej zwłoki rozpoczniemy budowę w dużych miastach sieci ekobazarów oraz systemu zaopatrzenia w zdrową, nieprzetworzoną żywność przedszkoli, szkół i szpitali. Takie rozwiązania funkcjonują w wielu miastach Zachodniej Europy, np. w Wiedniu. W ten sposób stworzono by rynek dla ekologicznych gospodarstw rolnych. Jest to znakomita oferta dla młodych rodziców, którzy dzisiaj mają poważny problem z zakupem bezpiecznej żywności. Dostawcy żywności byliby certyfikowani, a jej jakość badana. Byłby to I etap, a później kolejne miasta mogłyby dołączyć do sieci. Zatem w sposób „wyspowy" stopniowo wprowadzalibyśmy do Polski Zielony Ład w sferze produkcji i konsumpcji żywności. To byłaby swoista ucieczka do przodu w realizacji kluczowego dla naszej przyszłości programu.

---

[109] Department for Environment, *Food & Rural Affairs, Environmental Land Management (ELM) update: how government will pay for land-based environment and climate goods and services*, GOV.UK, https://www.gov.uk/government/publications/environmental-land-management-update-how-government-will-pay-for-land-based-environment-and-climate-goods-and-services/environmental-land-management-elm-update-how-government-will-pay-for-land-based-environment-and-climate-goods-and-services.

We wspomnianym dwumilionowym Wiedniu jest zorganizowana sieć 22 stałych targowisk. Gmina jest organem odpowiadającym za ich organizację, jakość i różnorodność oferowanych produktów. Muszą one spełniać wymagania sanitarne oraz ekologiczne (dotyczy to 13 ekobazarów). Każdego dnia ok. 100 tys. osób otrzymuje ciepłe posiłki w obiektach użyteczności publicznej (świetlice, szkoły z całodzienną opieką, szpitale, domy pomocy społecznej, świetlice dla osób starszych i domy spokojnej starości). W ramach programu ÖkoKauf Wien powstała grupa robocza ds. żywności, której zadaniem jest dostarczanie wysokiej jakości żywności przy jednoczesnym uwzględnieniu czynników środowiskowych i ekonomicznych. Grupa ta wypracowała poniższe kryteria:

- żywność musi pochodzić z gospodarstw ekologicznych, najlepiej regionalnych,
- sezonowość i świeżość, produkty bez GMO,
- redukcja produktów zwierzęcych, minimalne przetwarzanie żywności.

Uzdrowiona przyroda zachęci nas do powrotu na łono natury, a może poprawi i przywróci dobre relacje międzyludzkie. Starsze pokolenie, które jeszcze pamięta, że przyroda pachniała, budziła ciekawość, a nie była źródłem niebezpiecznych toksyn, będzie miało szansę, żeby swoje dzieci i wnuki rozkochać w niej. To też sposób, żeby je oderwać od mediów cyfrowych, które niszczą ich psychikę, umiejętność krytycznego myślenia, komunikacji z drugim człowiekiem i radość życia. Pamiętajmy, że przyroda ma dużą siłę witalną i jeśli damy jej szansę, to potrafi się szybko odwdzięczyć.

Najwyższa pora, żeby władze Polski i UE zauważyły silną zależność między stanem środowiska, systemem gospodarczym i naszym zdrowiem i uznały konieczne zmiany za priorytet. Inaczej nie będzie nas stać na właściwą opiekę zdrowotną, a jakość życia i przyszłość kolejnych pokoleń będzie coraz bardziej ponura.

* * *

Bardzo dziękuję wszystkim, którzy udzielili mi pomocy przy opracowaniu powyższego tekstu. Za bardzo wnikliwą analizę oraz konstruktywne uwagi dziękuję Recenzentce, Pani dr Katarzynie Kosior z Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego, prof. Grzegorzowi Gorzelakowi z Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa – Polskiej Akademii Nauk, prof. Janowi Krupie z Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.

Za merytoryczną i organizacyjną pomoc dziękuję prof. Małgorzacie Bzowskiej-Bakalarz z Instytutu Agrofizyki PAN, prof. Paulinie Kramarz z Uniwersytetu Jagiellońskiego, prof. Zbigniewowi Karaczunowi ze Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie oraz dr Małgorzacie Gosek, Urszuli Bindudze, Monice Dąbrowskiej i Natalii Guz z Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.

Szczególne podziękowania kieruję do mojej asystentki Magdaleny Chyłek za wszechstronną pomoc i wytrwałość.

Pragnę podkreślić, że niektóre części niniejszego opracowania zostały wcześniej opublikowane w moich tekstach, m.in. w *Tygodniku Powszechnym*, *Green REV Institute* oraz na *Zielonym blogu*.

Bibliografia

1. Ajena F., Becheva S., Benning R., Birke P., Chemnitz C., Dewitz I., Fesenfeld L., Grethe H., Hoinkes C., Holdinghausen H., Howard P., Karaczun Z., Lang S., Luckmann J., Müller B., Polotzek L., Reinsch T., Sadura P., Sharma S., Sowula-Skrzyńska E., Spiller A., Tostado L., Watanabe M., Wenz K., Wichmann S., Wójcik P., Wunder S., Zühlsdorf A., Zwolińska J., *Atlas mięsa. Fakty i dane na temat zwierząt, które zjadamy*, Fundacja im. Heinricha Bölla w Warszawie, Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, https://pl.boell.org/pl/2022/02/14/atlas-miesa-2022-fakty-i-dane-o-zwierzetach-ktore-zjadamy.
2. Arias-Navarro C., Baritz R., Jones A. (red.), *The State of Soils in Europe*, European Environment Agency & Joint Research Centre, European Commission, https://esdac.jrc.ec.europa.eu/content/state-soils-europe.
3. *Atlas Pestycydów 2024. Fakty na temat toksycznych substancji chemicznych w rolnictwie*, Fundacja im. Heinricha Bölla w Warszawie, Polski Klub Ekologiczny Koło w Gliwicach, Koalicja Żywa Ziemia, Herich Böll Stiftunghttps://pl.boell.org/pl/2024/01/08/atlas-pestycydow.
4. Bicki P., *62 stopnie w Rio! Temperatura w Brazylii bije kolejne rekordy*, Gdzie Tym Razem, https://gdzietymrazem.pl/62-stopnie-w-rio-temperatura-w-brazylii-bije-kolejne-rekordy/.
5. Black S., Liu A.A., Parry I.W.H., Vernon N., International Monetary Fund, 2023, IMF Fossil Fuel Subsidies Data: 2023 Update, IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department 2023, https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/08/22/IMF-Fossil-Fuel-Subsidies-Data-2023-Update-537281.
6. Blomhoff R., Andersen R., Arnesen E.K., Christensen J.J., Eneroth H., Erkkola M., Gudanaviciene I., Halldórsson P.I., Høyer-Lund A., Lemming E.W., Meltzer H.M., Pitsi T., Schwab U., Siksna I., Thorsdóttir I., Trolle E., *Nordic Nutrition Recommendations 2023*, Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 2023, https://pub.norden.org/nord2023-003/.
7. Boccanfuso D., Kafando B., *Migrations climatiques: un enjeu complexe,* „Enjeux de société", vol. 1(2019), https://climatoscope.ca/wp-content/uploads/2020/01/Boccanfuso_Kafando.pdf.
8. Boland B., Charchenko E., Knupfer S., Sahdev S., Farhad N., Garg S., Huxley R., *Focused Adaptation: A Strategic Approach to Climate Adaptation in Cities*, McKinsey Sustainability & C40 Cities, Climate Adaptation Knowledge Exchange, https://www.cakex.org/documents/focused-adaptation-strategic-approach-climate-adaptation-cities.

9. Bourke P.M., Evers J.B., Bijma P., van Apeldoorn D.F., Smulders M.J.M., Kuyper T.W., Mommer L., Bonnema G., *Breeding beyond monoculture: Putting the "intercrop" into crops*, „Frontiers in Plant Science", nr 12/7(2021), https://doi.org/10.3389/fpls.2021.734167.
10. Bzowska-Bakalarz M., *Czy monokultura prowadzi do pustyni?*, Zielony blog, 2024, https://zielonyblog.wsiz.edu.pl/czy-monokultura-prowadzi-do-pustyni/.
11. Clark M., Tilman D., *Comparative analysis of environmental impacts of agricultural production systems, agricultural input efficiency, and food choice*, „Environmental Research Letters", vol. 12(2017), issue 6, https://doi.org/10.1088/1748-9326/aa6cd5.
12. Confer S., *Fascinating Soil Facts: 23 AMAZING Facts About Soil*, Nomomente, https://www.nomomente.org/post/facts-about-soil.
13. Crippa M., Solazzo E., Guizzardi D., Monforti-Ferrario F., Tubiello F., Leip A., *Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions*, „Nature Food", vol. 2(2021), https://www.nature.com/articles/s43016-021-00225-9.
14. Dasgupta, P., *The economics of biodiversity: the Dasgupta review: full report.* HM Treasury, 2021, https://www.gov.uk/government/publications/final-report-the-economics-of-biodiversity-the-dasgupta-review.
15. Department for Environment, Food & Rural Affairs, *Environmental Land Management (ELM) update: how government will pay for land-based environment and climate goods and services*, GOV.UK, https://www.gov.uk/government/publications/environmental-land-management-update-how-government-will-pay-for-land-based-environment-and-climate-goods-and-services/environmental-land-management-elm-update-how-government-will-pay-for-land-based-environment-and-climate-goods-and-services.
16. Deret H., Morel J., du Vachat E., Kiaya V., *Enhancing the role of smallholder farmers in achieving sustainable food and nutrition security*, ICN2 Second International Conference on Nutrition "Better nutrition, better lives". Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), World Health Organization (WHO), 2013, https://www.fao.org/3/a-as563e.pdf.
17. DeSchutter O., *System produkcji żywności do kapitalnego remontu*, Zielone wiadomości, https://zielonewiadomosci.pl/tematy/ekologia/system-produkcji-zywnosci-do-kapitalnego-remontu/.
18. *Desertification: impacts and solutions*, Green Earth, https://www.green.earth/desertification.
19. EFSA Panel on Dietetic Products, Nutrition and Allergies (NDA), *Scientific opinion on Dietary Reference Values for protein*, „EFSA Journal", vol. 10(2012), issue 2557, https://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/2557.
20. Eisen M., Brown P.O, *Rapid global phaseout of animal agriculture has the potential to stabilize greenhouse gas levels for 30 years and offset 68 percent of CO_2 emissions this century*, „PLOS Climate", 1(2): 0000010, 2022, https://doi.org/10.1371/journal.pclm.0000010.
21. *Eksport polskiego drewna*, https://www.trade.gov.pl/aktualnosci/eksport-polskiego-drewna/.
22. Elena-Rosselló R., Saura S., *Deforestation and Climate Change. Reducing Carbon Emissions from Deforestation and Forest Degradation*, „European Review of Agricultural Economics", vol. 38(2011), issue 2, https://academic.oup.com/erae/article-abstract/38/2/283/407869.

23. Energia odnawialna: wyznaczanie ambitnych celów dla Europy, Parlament Europejski, https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20171124STO88813/energia-odnawialna-wyznaczanie-ambitnych-celow-dla-europy.
24. Eurostat, *Pesticide sales, https://doi.org/10.2908/AEI_FM_SALPEST09,* https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/aei_fm_salpest09__custom_9587931/default/table?lang=en.
25. Ewa Jakubowska-Lorenz E., Chemnitz C. (red.), *Atlas rolny 2019*, Fundacja Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Fundacja im. Heinricha Bölla, https://pl.boell.org/pl/2019/06/07/atlas-rolny-dokad-zmierza-europejska-polityka-rolna.
26. FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*, Rome, FAO, 2022, https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cc0639en.
27. FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural–urban continuum*, Rome, FAO, 2023, https://doi.org/10.4060/cc3017en.
28. FAO, *The State of Food and Agriculture. Making agrifood systems more resilient to shocks and stresses*, Rome, FAO, 2021, https://doi.org/10.4060/cb4476en.
29. Frank A., *Five amazing soil facts that will change the way you view the world*, 2018, GrowJourney, https://www.growjourney.com/five-amazing-soil-facts-will-change-way-view-world/.
30. Gallo A., *Reprotoxic Impact of Environment, Diet, and Behavior*, „International Journal of Environmental Research and Public Health", vol. 19(2022), issue 3, https://www.mdpi.com/1660-4601/19/3/1303.
31. *Gleby i grunty a zmiany klimatu, strona internetowa*, European Environment Agency, 2019, https://www.eea.europa.eu/pl/sygna142y/sygnaly-2019/artykuly/gleby-i-grunty-a-zmiany-klimatu.
32. Global Land Outlook Team, *Land Outlook 2: Land Restoration for Recovery and Resilience*, United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), https://www.unccd.int/resources/global-land-outlook/glo2.
33. Grechi N., Franko R., Rajaraman R., Stöckl J.B., Trapphoff T., Dieterle S., Fröhlich T., Noonan M.J., Ferraz M. de A.M.M., *Microplastics are present in women's and cows' follicular fluid and polystyrene microplastics compromise bovine oocyte function in vitro*. eLife 12(2023):RP86791, https://doi.org/10.7554/eLife.86791.1.
34. *Greenhouse gas emissions from food systems,* https://ourworldindata.org/grapher/emissions-from-food?tab=table.
35. Grossi G., Goglio P., Vitali A., Williams A.G., *Livestock and climate change: Impact of livestock on climate and mitigation strategies*, „Animal Frontiers", vol. 9(2019), issue 1, s. 69–76, https://doi.org/10.1093/af/vfy034.
36. Guzmán A.M., Gómez G.C.C., *Migración climática en Popayán, Cauca, Colombia: Proyecciones y modelo de origen y destino*, "Brasilian Journal of Development", vol. 8(2022), issue 10, 68508–68528, https://doi.org/10.34117/bjdv8n10-228.
37. Hallmann E., Karaczun Z., Wolnicka K., Borycka M., *Talerz przyszłości. Raport otwarcia Think Tanku*, Żywność dla Przyszłości, Interdyscyplinarne Centrum Analiz i Współpracy, Warszawa 2023, https://samorzad.gov.pl/web/scdn-kielce/talerz-przyszlosci-raport-otwarcia-think-tanku.

38. Hoffmann M., Górnicka M., Jędrzejczyk H., *Zamienniki białka zwierzęcego – technologia, wartość odżywcza, możliwości wykorzystania. Część I. Nietradycyjne źródła białka – produkty sojowe fermentowane*, „Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego", vol. 1(2009).
39. Hołdys A., *Niebieska alternatywa, czyli czas polubić owoce morza*, Pulsar – portal popularnonaukowy, 22.03.2023, https://www.projektpulsar.pl/czlowiek/2206242,1,niebieska-alternatywa-czyli-czas-polubic-owoce-morza.read.
40. https://www.ppr.pl/ekologia/rolnictwo-ekologiczne/produkcja-miesa-przyspiesza-proces-globalnego-ocieplenia-156287.
41. Hummer L., Lim J., Babajeva J, Pitre C. Zhang X., *Guest post: Just 15 countries account for 98% of new coal-power development*, CarbonBrief, https://www.carbonbrief.org/guest-post-just-15-countries-account-for-98-of-new-coal-power-development/.
42. *IPCC Sixth Assessment Report. Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, 2022 The Intergovernmental Panel on Climate Change, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf.
43. IPCC, *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC, Geneva 2023, https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.
44. Jabłońska E., Kotowski W., Kozub Ł., *Torfowiska a klimat*, Centrum Ochrony Mokradeł, luty 2015, https://bagna.pl/zglebiaj-wiedze/torfowiska-a-klimat.
45. Joosten H., Tanneberger F., Moen A., *Mires and Peatlands of Europe: Status, Distribution and Conservation*, Schweizerbart Science Publishers, Stuttgart 2017, https://www.schweizerbart.de/publications/detail/isbn/9783510653836/Joosten_Tanneberger_Moen_Mires_and_peat.
46. Karaczun Z., *Polskie rolnictwo wobec wyzwań klimatycznych*, Debata: Nasza Planeta, nasza wspólna przyszłość, WSIiZ, https://www.youtube.com/watch?v=oZCEchBj-Lo.
47. Karaczun Z., *Ziemia woła o życie, Żegnaj polski ziemniaku*, „Newsweek", 5–11.08.2024.
48. Kozak M., Jupowicz-Kozak J., *Edible insects: Maybe environmentally friendly, maybe healthy, maybe tasty—But are we ready to farm them?*, „Annals of Applied Biology", vol. 186(2022), issue 2, https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/aab.12968.
49. Kramarz P., *Jak nakarmić świat w dobie kryzysu klimatyczno-ekologicznego*, [w:] Jasikowska K., Pałasz M. (red.), *Za pięć dwunasta koniec świata. Kryzys klimatyczno-ekologiczny głosem wielu nauk*. Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Kraków 2022.
50. Kramarz P., *Papka czy żywność?,* Zielony Blog WSIiZ, 19.10.2023, https://zielonyblog.wsiz.edu.pl/papka-czy-zywnosc-technologie-czy-przyroda/.
51. Kramarz P., *Pestycydy czy bioróżnorodność. Czas na działania*, Zielony Blog WSIiZ, 25.04.2024, https://zielonyblog.wsiz.edu.pl/pestycydy-czy-bioroznorodnosc-czas-na-dzialania/.
52. Kupiec M., prezentacja: *Czy potrzebne są nam regulacje w zakresie lokalizacji ferm zwierzęcych oraz koncentracji zwierząt,* materiały pokonferencyjne „Bardziej zielone rolnictwo dla zrównoważonego Bałtyku" GRASS 2024, 28.11.2024, https://pkegliwice.pl/materialy-z-konferencji-grass-2024/.
53. Lane M.M., Gamage E., Du S., Ashtree N., McGuinness A.J., Gauci S., Bker P., Lawrence M., Rebholz C.M., Srour B., Tovier M., Jacka F.N., O'Neil A., Seasby T., Marx W., *Ultra-processed food*

exposure and adverse health outcomes: umbrella review of epidemiological meta-analyses, „British Medical Journal", vol. 384(2024), https://doi.org/10.1136/bmj-2023-077310.

54. McSweeney R., *Explainer: "Desertification and the role of climate change"*, Carbon Brief Ltd. https://www.carbonbrief.org/explainer-desertification-and-the-role-of-climate-change/.
55. Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny. NIZP PZH – PIB, https://www.pzh.gov.pl/.
56. Narodowy Rachunek Zdrowia w: Główny Urząd Statystyczny. Wielkości i wskaźniki ogłaszane przez Prezesa GUS, online: Główny Urząd Statystyczny / Metainformacje / Opis wskaźników ogłaszanych przez Prezesa GUS / Wielkości i wskaźniki ogłaszane przez Prezesa GUS / Narodowy Rachunek Zdrowia, https://stat.gov.pl/wyszukiwarka/?query=tag:narodowy+rachunek+zdrowia.
57. Nicholls C., Altieri M.A., *Plant biodiversity enhances bees and other insect pollinators in agroecosystems*, „Agronomy for Sustainable Development", vol. 33(2013), s. 257–274, https://doi.org/10.1007/s13593-012-0092-y.
58. *Novel meat and dairy alternatives could help curb climate-harming emissions – UN*, Environment Programme, https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/novel-meat-and-dairy-alternatives-could-help-curb-climate-harming.
59. Nutrition Division, *Second International Conference on Nutrition (ICN2). Report of the Joint FAO/WHO. Secretariat on the Conference*, December 2014, FAO/WHO, https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/i4436e.
60. Panek J., *Co uprawia się w Polsce? Powierzchnia zasiewów roślin rolniczych*, Teraz pole, 8.07.2021, https://terazpole.pl/wokol-pola/co-uprawia-sie-w-polsce-powierzchnia-zasiewow-roslin-rolniczych/
61. Parlament Europejski, *Redukcja emisji gazów cieplarnianych: cele i przepisy Unii Europejskiej*, Parlament Europejski, https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20180305STO99003/redukcja-emisji-gazow-cieplarnianych-cele-i-przepisy-unii-europejskiej.
62. Parlasca M.C. Qaim M., *Meat consumption and sustainability*, „Annual Review of Resource Economics", vol. 14(2022), issue 1, s. 17–41.
63. Paustian K., Larson E., Kent J., Marx E., Swan A., *Soil C., Sequestration as Biological Negative Emission Strategy*, „Frontiers in Climate", vol. 1/8(2019), https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fclim.2019.00008/full.
64. Pizzorno J., *Fertility and Environmental Toxins*, https://bioclinicnaturals.com/en-ca/wp-content/uploads/sites/2/2022/05/Fertility-and-Environmetnal-Toxins-R-Read-Only.pdf.
65. Pomianek T., *Sprzężenie zwrotne między ociepleniem klimatu a uprawami monokulturowymi przyspiesza katastrofę*, Zielony Blog WSIiZ, 06.06.2024, https://zielonyblog.wsiz.edu.pl/sprzezenie-zwrotne-miedzy-ociepleniem-klimatu-a-uprawami-monokulturowymi-przyspiesza-katastrofe/.
66. Poore J., Nemecek T., *Reducing food's environmental impacts through producers and consumers*, „Science", vol. 360(2018), issue 6392, s. 987–992, https://doi.org/10.1126/science.aaq0216.
67. Popkiewicz M., *Global Carbon Budget 2024 – aktualny przegląd światowych emisji CO_2*, Nauka o klimacie, https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/global-carbon-budget-2024-aktualny-przeglad-swiatowych-emisji-co2.
68. *Produkcja mięsa przyśpiesza proces globalnego ocieplenia*, Pierwszy Portal Rolny, 24.12.2009.

69. Reiff J., Jungkunst H.F., Mauser K.M., Kampel S., Regending S., Rösch V., Zaller J.G., Entling M.H., *Permaculture enhances carbon stocks, soil quality and biodiversity in Central Europe*, „Communications Earth & Environment", vol. 5/305(2024), https://doi.org/10.1038/s43247-024-01405-8.
70. Rikani A., Otto C., Levermann A., Schewe J., *More people too poor to move: divergent effects of climate change on global migration patterns*, "Environmental Research Letters", vol. 18(2023), issue 2, https://doi.org/10.1088/1748-9326/aca6fe.
71. Ritchie H., *Is organic really better for the environment than conventional agriculture*, Published online at OurWorldinData.org. 2017. https://ourworldindata.org/is-organic-agriculture-better-for-the-environment.
72. Ritchie H., Rosado P., Roser M., *Environmental Impacts of Food Production*, Published online at OurWorldinData.org, 2022, https://ourworldindata.org/environmental-impacts-of-food.
73. Ritchie H., Rosado P., Roser M., *CO_2 and Greenhouse Gas Emissions*, Published online at OurWorldinData.org. 2023. https://ourworldindata.org/co2-and-greenhouse-gas-emissions.
74. *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2022*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2022, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rolnictwa-2022,6,16.html.
75. *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2023,* Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rolnictwa-2023,6,17.html.
76. Romanowska D., *Superbakterie coraz trudniejsze do zwalczenia. Co nam grozi?*, „Newsweek", https://www.newsweek.pl/zdrowie-i-nauka/nauka/medycyna-dlaczego-antybiotyki-coraz-slabiej-dzialaja-co-nam-grozi/bbt857j.
77. Ruggeri Laderchi C., Lotze-Campen H., DeClerck F., Bodirsky B.L., Collignon Q., Crawford M.S., Dietz S., Fesenfeld L., Hunecke C., Leip D., Lord S., Lowder S., Nagenborg S., Pilditch T., Popp A., Wedl I., Branca F., Fan S., Fanzo J., Ghosh J., Harriss-White B., Ishii N., Kyte R., Mathai W., Chomba S., Nordhagen S., Nugent R., Swinnen J., Torero M., Laborde Debouquet D., Karfakis P., Voegele G., Winters P., Edenhofer O., Kanbur R., Songwe V., *The Economics of the Food System Transformation*, Food System Economics Commission, 2024, https://foodsystemeconomics.org/wp-content/uploads/FSEC-Global_Policy_Report.pdf.
78. Skoczylas J., *Agroekologia – droga do zrównoważonego systemu rolnego i sprawiedliwości społecznej*, Zielone Wiadomości, 17.04.2021, https://zielonewiadomosci.pl/tematy/ekologia/agroekologia-i-suwerennosc-zywnosciowa-droga-do-zrownowazonego-systemu-rolnego-i-sprawiedliwosci-spolecznej/.
79. Skoracka K., Eder P., Łykowska-Szuber L., Dobrowolska A., Krela-Kaźmierczak I., *Diet and Nutritional Factors in Male (In)fertility—Underestimated Factors*, „Journal of Clinical Medicine", vol. 9(2020), issue 5, https://www.mdpi.com/2077-0383/9/5/1400.
80. Springmann M., Clark M., Mason-D'Croz D., Wiebe K., Bodirsky B.L., Lassaletta L., de Vries W., Vermeulen S.J., Herrero M., Carlson K.M., Jonell M., Troell M., DeClerck F., Gordon L.J., Zurayk R., Scarborough P., Rayner M., Loken B., Fanzo J., Godfray H.C.J., Tilman D., Rockström J., Willett W., *Options for keeping the food system within environmental limits*, „Nature", vol. 562/7728(2018), https://doi.org/10.1038/s41586-018-0594-0.

81. St. Clair A.L., Zhang G., Dolezal A.G., O'Neal M.E., Toth A.L., *Diversified Farming in a Monoculture Landscape: Effects on Honey Bee Health and Wild Bee Communities*, „Environmental Entomology", vol. 49(2020), https://doi.org/10.1093/ee/nvaa031.
82. *Stan zdrowia ludności Polski w 2019 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2021, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5513/6/7/1/stan_zdrowia_ludnosci_polski_w_2019.pdf.
83. Sukanta S., *Deforestation: A Threat for Human Civilization*, LAP LAMBERT Academic Publishing 2014.
84. Świerkula E., Garnier J.F., *Równi i równiejsi? Podwójne standardy w polityce pestycydowej UE*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2025, https://www.pine.org.pl/wp-content/uploads/2025/06/Raport_Rowni-i-rowniejsi_InE_062025.pdf.
85. *Te kraje produkują najwięcej energii odnawialnej na świecie*, Emagazyn.pl, https://e-magazyny.pl/aktualnosci/te-kraje-produkuja-najwiecej-energii-odnawialnej-na-swiecie/.
86. Telo da Gama J., *The Role of Soils in Sustainability, Climate Change, and Ecosystem Services: Challenges and Opportunities*, „Ecologies", vol. 4(2023), https://doi.org/10.3390/ecologies4030036.
87. Terlecka M.K., Kopeć E., Pękalska P., Pielacińska K., Skoczeń I., Karaczyn M., Kardynał K., Wasik P., Hutniczak A., Winczewski P., Wajchman S., Borzyszkowski W., Matulewski P., Mikuła J., Ślęzak J., Skrabacz M., Mroczek M., *Edukacja ekologiczna. Wybrane problemy*, „Armagraf", https://open.icm.edu.pl/handle/123456789/6216.
88. *The final report of the Strategic Dialogue on the future of EU agriculture. A shared prospect for farming and food in Europe, 2024*, European Commission, https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/171329ff-0f50-4fa5-946f-aea11032172e_en?filename=strategic-dialogue-report-2024_en.pdf.
89. The State of Food and Agriculture 2019, Moving forward on food loss and waste reduction, Food and Agriculture Organization of the United Nations, https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/ca6030en.
90. Tiwari G., Jangir A., Malav S., Kumar S., *Soil Biodiversity: Status, Indicators and Threats*, „Biotica Research Today", vol. 2(2020), https://biospub.com/article-details.php/soil-biodiversity:-status,-indicators-and-threats.
91. Tumwesigye W., Bedadi B., Atwiine J., *Effect of Climate Change on Soil Health and Implications on Food Security: A Review*, „International Research Journal of Multidisciplinary Technovation", vol. 3(2021), issue 3, https://doi.org/10.34256/irjmt2136.
92. Tvinnereim E., Angell E., Kolstad E.W., Brekke O.A., Mortensen S., *Klimaendringer på Svalbard: effekter på naturmangfold og konsekvenser for den fremtidige naturforvaltningen. Delprosjekt: De samfunnsmessige aspektene av klimaendringer på Svalbard*, "Stein Rokkan Centre for Social Studies", vol. 3(2016), https://hdl.handle.net/1956/17194.
93. TVN 24 Meteo/Świat, *Woda miała prawie 40 stopni, delfiny padały. To nie El Nino było winne suszy w Amazonii*, https://tvn24.pl/tvnmeteo/swiat/brazylia-gdyby-nie-zmiany-klimatu-najgorsza-susza-od-ponad-stulecia-bylaby-calkiem-zwyczajna-st7739229.
94. Tyszka M., *Jak zmieniała się cena środków ochrony roślin? Spadło zużycie do 1,75 kg s.cz. na ha*, Farmer.pl, https://www.farmer.pl/produkcja-roslinna/ochrona-roslin/jak-zmieniala-sie-cena-srodkow-ochrony-roslin-spadlo-zuzycie-do-1-75-kg-s-cz-na-ha,148499.html.

95. Ulanowski T., *Ziemia. Część 3. Jak nakarmić świat?*, „Soczewka Pisma: Ziemia" 2022, https://magazynpismo.pl/soczewka/jak-nakarmic-swiat/.
96. Villat J., Nicholas K.A., *Quantifying soil carbon sequestration from regenerative agricultural practices in crops and vineyards*, „Frontiers in Sustainable Food Systems", vol. 7(2024), issue 1234108, https://doi.org/10.3389/fsufs.2023.1234108.
97. Willer H., Trávníček J., Meier C., Schlatter B., *The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends 2022*. Research Institute of Organic Agriculture FiBL, IFOAM – Organics International, ISBN 9783037364345, https://www.fibl.org/fileadmin/documents/shop/1344-organic-world-2022.pdf.
98. Willett W., Rockström J., Loken B., Springmann M., Lang T., Vermeulen S., Garnett T., Tilman D., DeClerck F., Wood A., Jonell M., Clark M., Gordon L.J., Fanzo J., Hawkes C., Zurayk R., Rivera J.A., De Vries W., Majele Sibanda L., Afshin A., Chaudhary A., Herrero M., Agustina R., Branca F., Lartey A., Fan S., Crona B., Fox E., Bignet V., Troell M., Lindahl T., Singh S., Cornell S.E., Reddy K.S., Narain S., Nishtar S., Murray C.J.L., *Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems*, „The Lancet", vol. 393(2019), issue 10170, s. 447–492, ISSN 0140-6736, https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)31788-4.
99. World Health Organization, *Obesity and overweight*, https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight?utm_source=chatgpt.com.
100. World Health Organization, *World Health Statistics 2019*: monitoring health for the SDGs, sustainable development goals, https://www.who.int/publications/i/item/9789241565707.
101. *World Population Prospects 2024*, https://population.un.org/wpp/.
102. WWF Polska, *Living Planet Report 2020*, Ratunek dla różnorodności biologicznej, https://www.wwf.pl/living-planet-report-2020.
103. WWF Polska, *Living Planet Report 2024*, *System w niebezpieczeństwie,* https://www.wwf.pl/publikacje/living-planet-report-2024.
104. *Wzrost eksportu produktów rolno-spożywczych w 2022 roku*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, https://www.gov.pl/web/rolnictwo/wzrost-eksportu-produktow-rolno-spozywczych-w-2022-roku.

PROGRAM PRZEBUDOWY WSI I ROLNICTWA

Anna Gacek
Jan Misiąg
Wojciech Misiąg
Karolina Palimąka
Jacek Rodzinka

1. Wstęp

Przedstawione poniżej opracowanie stanowi pierwszą z planowanych dwóch publikacji podsumowujących badania nad niezbędnymi zmianami w funkcjonowaniu polskiego rolnictwa, prowadzone od 2020 r. w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. Początkowe prace koncentrowały się na diagnozie aktualnej sytuacji ze szczególnym uwzględnieniem uchwalonych strategii sektorowych oraz nadchodzącego nowego okresu finansowania przez Unię Europejską. Efektem tych działań była opublikowana w 2022 r. monografia *Publiczne wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w świetle celów Wspólnej Polityki Rolnej UE i polskiej polityki rozwoju*. Przedstawiono w niej stan rozwoju terenów wiejskich oraz zidentyfikowane zagrożenia dla funkcjonowania sektora rolnego w Polsce wynikające w szczególności z niskiej efektywności wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Zwrócono uwagę na brak koordynacji między krajową polityką rozwoju a polityką UE oraz na niedostatki w narzędziach administracyjnych niezbędnych do realizacji Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030. Przeanalizowano również sytuację na rynkach rolnych, łańcuchy dostaw oraz wpływ rolnictwa na środowisko.

W 2022 r., dzięki dofinansowaniu z programu „Nauka dla Społeczeństwa", rozpoczęto kolejny etap badań. Jego celem było opracowanie zestawu rekomendacji służących poprawie efektywności wspierania rozwoju terenów wiejskich i rolnictwa.

Badania objęły sześć obszarów:

- wsparcie rolnictwa i obszarów wiejskich z funduszy UE,
- wsparcie krajowe,
- jakość produktów rolnych i żywności,
- rynki rolne,
- ochrona środowiska,
- finanse jednostek samorządu terytorialnego.

Opracowane wnioski oraz zalecenia dotyczące administracji publicznej stworzyły zintegrowany system rekomendacji, który opisuje cały ekosystem rolnictwa,

w tym obszarów wiejskich i jakości życia na nich. Ponadto wskazano przykłady dobrych praktyk, które mogą być wdrożone w Polsce. Wyniki tych badań zostały opublikowane w 2023 r. w formie monografii *Zintegrowany system wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*. Sformułowano w niej wizję przyszłości, w której rolnictwo i obszary wiejskie będą stanowiły zintegrowany system zapewniający bezpieczeństwo żywnościowe kraju oraz wzrost spójności infrastrukturalnej i społecznej. Określono również główne kierunki restrukturyzacji rolnictwa, które są niezbędne do zapewnienia zrównoważonego rozwoju gospodarstw rolnych.

Opracowano ponad pięćdziesiąt rekomendacji, które mają na celu poprawę efektywności obecnego systemu wsparcia dla wsi i rolnictwa, a także przygotowanie fundamentów do przyszłego finansowania przedsięwzięć zgodnych z docelową wizją rolnictwa jako źródła surowców dla produkcji zdrowej żywności, działającego przy tym w sposób zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju, a więc w sposób przyjazny dla środowiska i wolny od działań, które w rabunkowy sposób eksploatują zasoby naturalne, w tym glebę, wody i powietrze. Kierunkowe rekomendacje opracowane w 2023 r. dały solidną podstawę realizacji kolejnego etapu badań – stworzenia kompleksowego programu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Punktem wyjścia dla tego etapu prac, finansowanego głównie ze środków otrzymanych z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach programu „Nauka dla Społeczeństwa II", była zaktualizowana diagnoza stanu wsi i rolnictwa, uwzględniająca w szczególności wyniki Powszechnego Spisu Rolnego przeprowadzonego w 2020 r. oraz zmiany, jakie od 2020 r. zaszły w obszarze ochrony środowiska, a także w podstawach prawnych i efektach funkcjonowania systemu finansów samorządowych.

W ramach opisywanych badań od 2020 r. opublikowano kilka artykułów naukowych, zorganizowano seminaria i konferencje, a także podjęto działania popularyzujące wyniki badań[1].

* * *

Autorzy pragną podziękować wszystkim osobom, które udzieliły nam pomocy przy opracowaniu prezentowanego poniżej tekstu. Szczególne podziękowania winni jesteśmy recenzentce, Pani dr. Katarzynie Kosior z Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego oraz Panu profesorowi Janowi Krupie z Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania – za bardzo wnikliwe przeczytanie roboczej wersji tekstu i istotne uwagi, które staraliśmy się w możliwie szerokim zakresie uwzględnić w końcowej wersji opracowania.

[1] Zob. np. artykuły zamieszczane na stronie internetowej WSIiZ: https://zielonyblog.wsiz.edu.pl/category/blog/.

1.1. Wizja i program

Punktem wyjścia dla prac nad przebudową wsi i rolnictwa były badania profesora Tadeusza Pomianka dotyczące funkcjonowania systemu żywnościowego i jego wpływu na zdrowie ludzi i stan środowiska, przy czym te dwie kwestie są ze sobą w oczywisty sposób powiązane. Badania te, których wyniki przedstawione zostały w licznych artykułach i prezentacjach, a w szczególności w syntetyczny sposób opisane i uzasadnione w artykule zamieszczonym na początku tej książki, doprowadziły do sformułowania następujących trzech kluczowych wniosków:

- wzorce żywienia w rozwiniętych państwach świata – w tym w Polsce – oparte na szybko rosnącej konsumpcji mięsa i mocno przetworzonej żywności w bardzo niekorzystny sposób wpływają na stan zdrowotny ludzi,
- stosowane obecnie metody produkcji rolniczej – coraz większe zużycie nawozów sztucznych, środków ochrony roślin i antybiotyków, przemysłowe metody chowu zwierząt, upowszechnianie się upraw monokulturowych, rozwój upraw roślin genetycznie modyfikowanych – są sprzeczne z dążeniem do funkcjonowania rolnictwa jako źródła surowców do produkcji zdrowej żywności,
- rolnictwo – w jego obecnej formie – jest źródłem bardzo poważnych zagrożeń dla środowiska naturalnego, klimatu, a także dla samego rolnictwa.

Odpowiedzią na wynikające z tych wniosków zagrożenia jest – w ujęciu profesora Pomianka – wizja „nowego rolnictwa", w którym:

- kilkakrotnie zmniejsza się udział produkcji zwierzęcej, a zwolnione w ten sposób grunty rolne zostają wykorzystane na produkcję roślinną przeznaczoną do spożycia – w mniej lub bardziej przetworzonej formie – przez ludzi,
- w produkcji rolniczej nie są stosowane skrajnie szkodliwe dla środowiska metody, takie jak monokulturowe uprawy, masowe stosowanie środków chemicznych, przemysłowe metody chowu,
- żywność produkowana jest bez użycia dodatków chemicznych i innych substancji pogarszających jej wartość zdrowotną.

Drugą przesłanką, która skłoniła nas do podjęcia prac nad funkcjonowaniem rolnictwa, były wyniki prowadzonych w Instytucie Badań i Analiz Finansowych badań procedur zarządzania środkami publicznymi i algorytmów podziału tych środków między wspierane podmioty. Dokonana przez nas analiza publicznego wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich oraz systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego pozwoliła na sformułowanie następujących kluczowych wniosków:

- na wsparcie rolnictwa i obszarów wiejskich wydatkowana jest corocznie – w formie bezpośrednich transferów oraz preferencyjnych zmniejszeń obciążeń publicznych – kwota ok. 70 mld zł, a rolnictwo jest segmentem gospodarki

o najwyższej relacji kwoty zasileń publicznych w relacji do wytworzonej wartości dodanej;
- system dochodów jednostek samorządu terytorialnego jest skrajnie niekorzystny dla gmin położonych na obszarach wiejskich, w tym zwłaszcza dla gmin o charakterze rolniczym, co uniemożliwia im aktywne włączenie się w proces rozbudowy wiejskiej infrastruktury technicznej, usługowej i społecznej.

Z wniosków tych jasno wynika pilna potrzeba wprowadzenia pilnych zmian w zasadach publicznego wsparcia wsi i rolnictwa oraz zmian systemu dochodów samorządowych wzmacniających finanse gmin wiejskich[2].

Opisane powyżej wnioski tworzą spójną wizję pożądanego stanu wsi i rolnictwa. Wizja bez programu dojścia do zakładanych celów łatwo może jednak stać się utopią, a merytoryczna słuszność zakładanych celów nie oznacza – niestety – braku poważnych przeszkód przy wdrażaniu przedsięwzięć niezbędnych, by cele te osiągnąć. Co więcej, z góry można przyjąć, że budując program przebudowy wsi i rolnictwa, będziemy musieli zmierzyć się z licznymi problemami, pośród których wskazać można przede wszystkim:
- konieczność przełamania ukształtowanych od lat nawyków żywieniowych, gdyż tylko w taki sposób – kształtując nową strukturę popytu na żywność – możemy doprowadzić do pożądanych zmian w sposobie funkcjonowania wsi, rolnictwa i przetwórstwa spożywczego,
- niską świadomość ekologiczną społeczeństwa i brak skutecznej kontroli przez organy państwa przestrzegania zasad ochrony przyrody, ochrony środowiska i zasad gospodarki przestrzennej,
- siłę lobby rolniczego – widoczną tak w Polsce, jak i w innych państwach Unii Europejskiej, skutecznie blokującego inicjatywy zmierzające do ograniczenia negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko i do silniejszego powiązania różnych form wsparcia rolnictwa z przestrzeganiem wymogów środowiskowych,
- przewlekłość procedur legislacyjnych,
- ograniczone możliwości finansowe państwa.

Od początku było dla nas jasne, że skuteczna transformacja rolnictwa zapewniająca wzrost jego wydajności połączona z poprawą jakości produkowanej żywności i odejściem od metod produkcji rolniczej drastycznie szkodliwych dla środowiska jest możliwa tylko pod warunkiem ujęcia w jednym programie działań na rzecz

[2] Ustawa z 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. poz. 1572 ze zm.) wydaje się nieco korzystniejsza dla samorządów wiejskich, lecz nie rozwiązuje ona zasadniczych problemów wsi, a ponadto brak jeszcze informacji pozwalających na pełną, rzetelną ocenę skutków wprowadzonych zmian.

rolnictwa, wsi i ochrony środowiska. Wynikało to zarówno z naturalnych powiązań między tymi obszarami, jak i z konieczności takiego doboru instrumentów wspierających wymienione powyżej obszary, by rozwiązując problemy jednego obszaru, nie powodować negatywnych skutków w pozostałych dwóch obszarach. Szczególnie istotne było tu dążenie do uniknięcia kolizji między działaniami służącymi poprawie efektywności rolnictwa a wspieraniem rozwoju wsi (konkurencja o środki unijne) i wymaganiami środowiskowymi wymuszającymi rezygnację z prostych, choć na dłuższą metę szkodliwych metod produkcji. Spełnienie tych postulatów staraliśmy się zapewnić, konstruując opisany dalej program przebudowy wsi i rolnictwa.

Poważnym problemem okazało się racjonalne określenie granic (zakresu) programu. Oczywiste było, że musi on obejmować działania służące trzem obszarom będącym przedmiotem naszego zainteresowania: rolnictwu, wsi i środowisku. W toku konstrukcji zestawu instrumentów tworzących program przebudowy okazało się, że skuteczność działań przewidzianych w programie zależy od regulacji prawnych, które swym zasięgiem wykraczają poza bezpośrednio interesujący nas obszar (rolnictwo, wieś, ochrona środowiska), lecz na obszar ten istotnie wpływają. Odnosi się to w szczególności do stanu prawnego w takich dziedzinach, jak:

- finanse publiczne,
- dochody jednostek samorządu terytorialnego,
- planowanie i zagospodarowanie przestrzenne,
- zamówienia publiczne.

Uznaliśmy, że włączenie działań legislacyjnych w tych dziedzinach prowadziłoby do nadmiernego rozszerzenia zakresu programu, wywołując jednocześnie problem skutków proponowanych zmian prawnych na pozarolniczą część gospodarki. Sygnalizujemy jednak potrzebę dokonania – niezależnie od formalnie rozumianego programu przebudowy wsi i rolnictwa – przeglądu całego ustawodawstwa we wskazanych dziedzinach. Na zasadzie wyjątku w programie ujęliśmy dość szeroko propozycje zmian w systemie dochodów samorządowych, bez których – naszym zdaniem – nierealne będzie osiągnięcie zakładanych celów odnoszących się do warunków życia i pracy na obszarach wiejskich.

1.2. Cele obecnego etapu badań

Zawarta przez WSIiZ z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego umowa o finansowanie projektu badawczego „Program przebudowy rolnictwa w kierunku zmian strukturalnych i zasad zrównoważonego rozwoju w ramach programu „Nauka dla Społeczeństwa II" za cel główny obecnego etapu badań uznała:

wypracowanie kompleksowego programu transformacji polskiego rolnictwa opartego na ścieżce rozwoju, prowadzącej do poprawy jakości życia na terenach wiejskich, wzmocnienia potencjału ekonomicznego rolnictwa, poprawy jakości żywności, minimalizacji negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko naturalne oraz dostosowania produkcji rolnej do oczekiwań rynku. Przyjęto przy tym, że koncepcja programu transformacji polskiego rolnictwa w kierunku zmian strukturalnych i zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz sposobów finansowania tego programu, pozwalająca na wdrożenie nowego sposobu funkcjonowania gospodarstw rolnych oraz na poprawę jakości produkowanej przez nich żywności wraz z komponentem edukacyjnym dla szerokiego grona odbiorców.

Jako cele szczegółowe projektu, warunkujące osiągnięcie celu głównego, wskazano:

- wypracowanie programu dojścia do stanu określonego w docelowej wizji funkcjonowania rolnictwa i obszarów wiejskich z uwzględnieniem zmiany struktury produkcji rolniczej, struktury agrarnej, weryfikacji systemu kontroli jakości żywności,
- wypracowanie planu rozwoju usług doradczych, informacyjnych i edukacyjnych podnoszących świadomość społeczną w zakresie znaczenia zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju,
- zweryfikowanie wykonalności proponowanego programu w oparciu o przeprowadzone analizy finansowe, bilanse kosztów i korzyści oraz analizy przepływów międzygałęziowych,
- upowszechnienie rezultatów projektu poprzez działania promocyjne i upowszechniające.

Przedstawione poniżej opracowanie realizuje pierwszy ze wskazanych powyżej celów, dwóm kolejnym poświęcone będzie odrębne opracowanie, ściśle nawiązujące do proponowanego programu przebudowy rolnictwa.

1.3. Struktura produktów programu

Zgodnie z umową grantową z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego efekty badań prowadzonych w WSIiZ w ramach programu „Nauka dla Społeczeństwa II" winny zostać przedstawione w formie następujących sześciu produktów:

1. **Aktualizacja diagnozy** stanu wsi i rolnictwa, która obejmie:
   - aktualizację diagnozy stanu wsi i rolnictwa obejmującą: zebranie materiału badawczego, w tym aktualnych danych źródłowych, m.in. pochodzących z systemu FADN w dłuższym horyzoncie obserwacji, opisujących stan rolnictwa i obszarów wiejskich,

- pogłębienie analiz społecznych problemów obszarów wiejskich oraz funkcjonowania instytucji administracji publicznej, do których kompetencji należą sprawy rolnictwa i rozwoju regionalnego,
- analizę aktualnie obowiązujących w Polsce aktów prawnych odnoszących się do wsparcia rolnictwa oraz finansowania działalności samorządu terytorialnego, określenie celów i kierunków rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich z nich wynikających i wyznaczających strategię rozwoju kraju[3].

2. **Monografia 1** – podsumowująca wyniki badań oraz opracowane rekomendacje co do programu przebudowy polskiego rolnictwa w kierunku zmian strukturalnych i dostosowania go do zasad zrównoważonego rozwoju, obejmująca założenia programu w poszczególnych obszarach i sekwencję harmonogramu postulowanych działań. Monografia 1, zawierająca koncepcję programu transformacji wsi i rolnictwa wraz z działaniami towarzyszącymi, będzie uwzględniała następujące obszary:
   a) zmianę struktury agrarnej,
   b) zmianę struktury popytu na żywność oraz metod/technologii produkcji,
   c) organizację łańcuchów dostaw żywności ekologicznej,
   d) identyfikację systemowych działań towarzyszących, obejmujących:
      - niezbędne inwestycje w rolnictwie,
      - zmiany legislacyjne,
      - programy osłonowe, które będą wzmacniać synergię proponowanego rozwiązania,
   e) organizację obsługi rolnictwa i służb inspekcyjnych, w tym weryfikację systemu kontroli jakości w rolnictwie,
   f) programy doradztwa dla przedstawicieli sektora rolnego,
   g) programy edukacyjne oraz działania informacyjne adresowane do ogółu społeczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży uczącej się.
3. **Monografia 2** – zawierająca ocenę wykonalności proponowanego programu, obejmującą analizy finansowe, bilans korzyści i kosztów oraz analizę przepływów międzygałęziowych; w Monografii 2 zostaną również zaproponowane mierniki stopnia realizacji celów programu przebudowy wsi i rolnictwa.
4. Koncepcja programu rozwoju i wdrożenia usług doradczych i edukacyjnych dla przedstawicieli sektora rolnego.
5. Koncepcja programu edukacyjnego w zakresie produkcji i spożycia żywności ekologicznej, uwzględniającego postulaty i zasady zrównoważonego rozwoju, adresowanego do ogółu społeczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży,

[3] Gacek A., Misiąg J., Misiąg W., Palimąka K., Rodzinka J., *Rolnictwo i obszary wiejskie w Polsce. Stan obecny, kierunki zmian*, WSIiZ, Rzeszów 2025, dostępna na stronie internetowej WSIiZ: wsiz.edu.pl/wp-content/uploads/2022/06/Rolnictwo-i-obszary-wiejskie-w-Polsce.pdf.

wraz z pilotażem wybranych działań edukacyjnych w postaci minimum 10 lekcji zorganizowanych w podkarpackich szkołach ponadpodstawowych).

6. Minimum osiem artykułów w materiałach pokonferencyjnych lub w wysokiej jakości czasopismach naukowych.

W niniejszym opracowaniu, odpowiadającym swym zakresem punktom a–f Monografii 1, autorzy prezentują kompleksowy program przebudowy wsi i rolnictwa. Punktem wyjścia do jego konstrukcji są cztery kluczowe obszary, w których zdefiniowano następujące cele:

Obszar	Cel
Dieta zdrowsza dla ludzi i środowiska	Zmiana wzorca spożycia w kierunku znaczącego obniżenia konsumpcji mięsa i wzrostu udziału produktów zrównoważonego rolnictwa, wraz z zapewnieniem ekonomicznej dostępności zdrowej żywności dla wszystkich
Zrównoważone rolnictwo	Przekształcenie rolnictwa w kierunku wyższej efektywności, eliminacji metod produkcji obniżających jakość produktów rolnych i żywności oraz zapewnienia klimatycznej neutralności rolnictwa
Atrakcyjna wieś	Przekształcenie obszarów wiejskich w atrakcyjne miejsce zamieszkania i pracy
Czyste środowisko	Eliminacja negatywnego wpływu rolnictwa na stan środowiska

Wśród produktów programu znajdują się zarówno rozwiązania odpowiadające na potrzebę zmian na poziomie legislacyjnym, jak i przedsięwzięcia o charakterze promocyjnym i edukacyjnym, służące upowszechnianiu wiedzy i wzorców zachowań wspierających dochodzenie do wskazanych powyżej celów procesu transformacji. W programie ujęto również działania związane ze wzmacnianiem lokalnych społeczności i funkcjonowaniem samorządów na obszarach wiejskich.

Każde z 86 proponowanych działań przypisano do jednego z siedmiu wyodrębnionych sektorów, co w całości stanowi kompleksowy plan działań i aktywności przyczyniających się do docelowych zmian w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Wśród wskazanych sektorów i poszczególnych celów sektorowych znalazły się:

- Rolnictwo
- Produkcja i jakość żywności
- Obrót produktami rolnictwa i żywnością
- Klimat i ochrona środowiska
- Rozwój obszarów wiejskich
- Finanse publiczne
- Koordynacja

2. Punkt wyjścia – stan obecny

Rozdział ten jest skróconą i zaktualizowaną wersją diagnozy stanu wsi i rolnictwa opracowanej w połowie 2024 r., gdy rozpoczynały się prace nad opracowaniem programu przebudowy wsi i rolnictwa[4]. Prezentowana poniżej diagnoza obejmuje, oprócz informacji o obszarach bezpośrednio dotyczących programu przebudowy wsi i rolnictwa (rolnictwo i jego miejsce w gospodarce narodowej, produkcja żywności oraz wpływ żywności na stan zdrowia Polaków, stan obszarów wiejskich i środowiska), rozbudowany opis sytuacji makroekonomicznej Polski oraz stanu i perspektyw finansów publicznych, w tym zwłaszcza finansów jednostek samorządu terytorialnego położonych na obszarach wiejskich. Znaczenie problematyki ekonomicznej i finansowej dla programu przebudowy wsi i rolnictwa wynika przede wszystkim z faktu, iż realizacja tego programu niewątpliwie związana będzie z koniecznością ponoszenia znacznych wydatków, konieczne jest więc dokonanie *ex ante* oceny możliwości sfinansowania kosztów realizacji działań składających się na proponowany program.

2.1. Wzorce żywienia, jakość żywności, zdrowie

Wzorce żywienia i jakość spożywanej żywności istotnie wpływają na zdrowie społeczeństwa. Szeroko omawianym w przestrzeni publicznej zagadnieniem jest przyjmowanie coraz bardziej niezdrowych i niezrównoważonych sposobów odżywiania, wzrost spożycia przetworzonej żywności, czy choćby niska jakość posiłków w placówkach, takich jak szpitale czy domy pomocy społecznej, gdzie tak ważne jest wspieranie procesów odzyskiwania sił (osoby starsze są grupą, która jest

[4] Tamże.

szczególnie narażona na skutki, jakie niesie za sobą nieprawidłowe żywienie[5]). Takie sytuacje są konsekwencją niedostatecznej świadomości i edukacji żywieniowej wśród społeczeństwa.

Dane Światowej Organizacji Zdrowia wskazują, że w 2022 r. nadwaga i otyłość dotykały prawie 60% dorosłych, 29% chłopców i 27% dziewczynek. Jest to konsekwencja przyjętych wzorców żywienia, które promują ten rodzaj odżywiania się, który silnie przekłada się na szybko rosnącą liczbę osób z nadmiarem masy ciała. Sytuacja w Polsce nie jest mniej niepokojąca, gdyż coraz silniejszy jest trend wzrostu częstości występowania nadwagi i otyłości, częściej u mężczyzn niż u kobiet, i średnio 54,5% osób dorosłych w 2020 r.[6]

Nadwaga i otyłość, ale również niedobór masy ciała prowadzą do pogorszenia jakości życia. Z danych publikowanych przez Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego wynika, że zbyt rzadko spożywamy warzywa i owoce, pieczywo pełnoziarniste, a częstotliwość spożywania produktów odbiega od zalecanej. Wśród dzieci obserwuje się także spadek częstości spożywania mleka i produktów mlecznych. Badania wykazują niewielki udział ryb w diecie oraz zbyt częste spożywanie mięsa czerwonego oraz przetworów mięsnych. W diecie pojawiają się także duże ilości masła, słodyczy, napojów z dodatkiem cukru czy słonych przekąsek[7].

Na stan zdrowia konsumentów wpływ ma także jakość spożywanej żywności. Problemem współcześnie odczuwalnym jest wysoka zawartość pozostałości pestycydów czy antybiotyków w produktach pochodzenia zwierzęcego. Zgodnie z opublikowanymi danymi Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego[8] i badaniami przeprowadzonymi przez Państwową Inspekcję Sanitarną w prawie połowie przebadanych próbek żywności stwierdzono obecność pozostałości pestycydów, co oznacza, że średnio co drugi produkt ma w sobie stwierdzoną obecność pestycydu, a 3% z badanych próbek przekracza dopuszczalne wartości NDP[9]. Kontrolę jakości żywności

---

[5] Stoś K., Rychlik E., Woźniak A., Ołtarzewski M., Stokwiszewski J., Wojtyniak B. (red.), *Wybrane aspekty sposobu żywienia Polaków z uwzględnieniem okresu pandemii Covid-19*, [w:] Wojtyniak B., Goryński P. (red.), *Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania*, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego PZH – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2022, s. 515, https://www.pzh.gov.pl/raport-sytuacja-zdrowotna-ludnosci-polski-i-jej-uwarunkowania/.

[6] Gajda K., Grodzka J., *Zdrowe żywienie. Co i w jaki sposób jeść, by dobrze żyć?*, Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Warszawie, Warszawa 2022, https://www.gov.pl/attachment/4be18e2d-f227-4e2a-8bf6-f014c0af022d.

[7] Stoś K., Rychlik E., Woźniak A., Ołtarzewski M., Wojda B., Przygoda B., Matczuk E., Pietraś E., Kłys W., *Krajowe badanie sposobu żywienia i stanu odżywienia populacji polskiej*, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego PZH – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2021; https://www.pzh.gov.pl/raport-krajowe-badanie-sposobu-zywienia-i-stanu-odzywienia-populacji-polskiej/.

[8] Tamże, s. 515.

[9] NDP – najwyższe, prawnie dopuszczalne stężenie pozostałości pestycydu w żywności i paszy lub na ich powierzchni; szerzej na ten temat zob. np. Struciński P., Lewiński R., Czaja K., Liszewska M., Korcz W., *Analiza potencjalnego zagrożenia zdrowia konsumentów wynikającego z obecności pozostałości*

w Polsce sprawuje kilka instytucji równolegle. Najwyższa Izba Kontroli już w 2022 r. wykazała wiele nieprawidłowości i zagrożeń systemu kontroli jakości żywności[10].

Zmiany w sposobie produkcji rolnej, globalizacja rynków (w tym żywnościowego), jak również rosnąca świadomość konsumentów wpływają na kształtowanie współczesnych wzorców żywienia, a tym samym – stanu zdrowia społeczeństwa. Wzorce konsumpcji zależą jednak od sytuacji dochodowej danego gospodarstwa czy cech społeczno-ekonomicznych[11].

Bezpieczeństwo żywności stanowi jeden z priorytetów polityki żywieniowej i jest kluczowym obszarem w ochronie zdrowia publicznego. Bezpieczeństwo żywności rozumiane jest jako pewność, że „żywność nie spowoduje żadnych szkodliwych skutków dla zdrowia konsumenta, o ile jest przygotowana i spożywana zgodnie z przeznaczeniem"[12].

2.2. Sytuacja makroekonomiczna i stan finansów publicznych

Dla osiągnięcia celów proponowanego dalej programu przebudowy wsi i rolnictwa kluczowe znaczenie będzie miało skuteczne przeprowadzenie działań promocyjnych i edukacyjnych służących potrzebnym zmianom wzorców spożycia oraz odpowiedzialnego podejścia do problemów zrównoważonego wzrostu, a w szczególności do przeciwdziałania zmianom klimatycznym, i ochronie środowiska. Te właśnie czynniki mogą spowodować z jednej strony reorientację popytu na artykuły rolnicze i żywność, z drugiej zaś – umożliwić zasadnicze zmiany w sposobach produkcji rolniczej.

---

pestycydów w żywności dostępnej na polskim rynku w roku 2022, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego PZH – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2025, https://www.pzh.gov.pl/download/39723/?tmstv=1740655725.

[10] *Informacja o wynikach kontroli: Bezpieczeństwo żywności*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2020; *System kontroli i bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2021. Zob. też *Szwankuje urzędowa kontrola żywności. RPO wskazuje na problemy. Resort zdrowia odpowiada*, Biuletyn Informacji Publicznej Rzecznika Praw Obywatelskich, https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kontrola-zywnosci-problemy-mz.

[11] Halicka E., Rejman K., *Wzorce spożycia żywności w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo", nr 4(149)/2010, s. 75–94, https://kwartalnik.irwirpan.waw.pl/wir/article/view/229/473. Zob. też Kaczorowska J., Kowrygo B., *Konsumencka gotowość do realizacji zrównoważonego wzorca spożycia żywności*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej", nr 116(2016), s. 33–34; Halicka E., Kaczorowska J., Rejman K., Plichta M., *Investigating the Consumer Choices of Gen Z: A Sustainable Food System Perspective*, „Nutrients", nr 17/591(2025), https://doi.org/10.3390/nu17030591.

[12] Jarosz M., Wierzejska R., *Aspekty bezpieczeństwa żywności i zdrowia w kontekście obrotu żywnością*, [w:] Kulawik J. (red.), *Obrót żywnością a zdrowie – praktyczny poradnik dla przedsiębiorców*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009, https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/6954.pdf.

Jest jednak oczywiste, że realizacja całego programu wymagać będzie poważnych wydatków i to zarówno po stronie wydatków władz publicznych, jak i w sferze prywatnej – gospodarstw domowych, rolników indywidualnych i prywatnych podmiotów produkcyjnych. Wydatki te niezbędne będą w pierwszej kolejności na efektywne przeprowadzenie wspomnianych powyżej działań promocyjnych i edukacyjnych. Konieczne będą jednak również wydatki na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych, niezbędnych w szczególności dla rozwoju obszarów wiejskich i dostosowania rolnictwa do wymagań zrównoważonego wzrostu, a także wydatki na finansowanie niezbędnych zachęt i programów socjalnych.

Możliwość ponoszenia tych wydatków, a także – co równie ważne – gotowość do ich ponoszenia są bezpośrednio związane zarówno ze skutecznością działań promocyjnych i edukacyjnych, jak i ze stanem polskiej gospodarki i ogólną sytuacją finansową kraju.

Ocena stanu gospodarki i finansów państwa jest tym bardziej istotna, iż po roku 2020 stabilna do tej pory sytuacja makroekonomiczna i finansowa Polski uległa wyraźnemu pogorszeniu. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy były czynniki zewnętrzne – pandemia koronawirusa COVID-19 i agresja Rosji na Ukrainę, jednak znaczny wpływ na obecne problemy gospodarki i finansów miały również kwestie związane z wewnętrzną polityką społeczno-gospodarczą.

2.2.1. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne

W 2020 r. zakończył się trwający nieprzerwanie od 1992 r. okres wzrostu produktu krajowego brutto. Spowodowała to przede wszystkim pandemia COVID-19 – choroby wywoływanej przez koronawirusa SARS-CoV-2. Wprowadzone w celu zapobieżenia rozprzestrzenianiu się pandemii ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej (głównie w sferze usług) oraz ograniczenia swobody przemieszczania się i gromadzenia spowodowały znaczący spadek popytu na wiele dóbr, a w efekcie – zmniejszenie produkcji i eksportu. Na tle innych państw europejskich spadek PKB w Polsce (ok. 2% PKB) był jednak stosunkowo niewielki.

Spadek PKB okazał się krótkotrwały – już w 2021 r. poziom PKB przewyższył o ok. 4,8% poziom PKB z 2019 r. Odtworzony został również „przedcovidowy" poziom spożycia oraz – mimo głębokiego spadku w 2020 r. – akumulacji. Szybki wzrost PKB utrzymał się tylko przez dwa lata. W 2023 r. ponownie na gospodarkę narodową zaczęły oddziaływać wskazane powyżej czynniki zewnętrzne – a więc przede wszystkim agresja Rosji na Ukrainę i związane z tym perturbacje rynkowe. Znaczący wpływ na polską gospodarkę i finanse państwa miał też spór z Unią Europejską o kwestie przestrzegania przez Polskę zasad praworządności – efektem tego sporu było m.in. opóźnienie w dostępie Polski do środków z unijnego

programu NextGenEU, z którego finansowane miały być przedsięwzięcia odbudowujące gospodarkę państw UE po pandemii i zwiększające odporność na przyszłe, prawdopodobne sytuacje kryzysowe.

Tabela 1. Produkt krajowy brutto i dochód narodowy brutto w latach 2015–2024

Wyszczególnienie	2015	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Produkt krajowy brutto (ceny stałe, rok poprzedni = 100)	103,9	104,6	98,0	106,9	105,3	100,1	102,9
Produkt krajowy brutto (ceny stałe, rok 2014 = 100)	100,0	125,7	123,2	131,6	138,6	138,8	142,8
Produkt krajowy brutto (mln zł, ceny bieżące)	1 710 185	2 313 929	2 362 909	2 661 518	3 100 850	3 401 610	3 641 208
Import (mln zł, ceny bieżące)	783 493	1 133 088	1 106 437	1 432 863	1 881 249	1 780 851	1 759 475
Eksport (mln zł, ceny bieżące)	790 459	1 217 425	1 238 965	1 518 076	1 933 458	1 976 798	1 905 406
PKB do podziału (mln zł, ceny bieżące)	1 703 219	2 229 592	2 230 381	2 576 305	3 048 641	3 205 663	3 495 277
Spożycie (mln zł, ceny bieżące)	1 347 034	1 750 431	1 785 223	1 995 810	2 364 610	2 609 676	2 852 435
(ceny stałe, rok poprzedni = 100)	103,6	104,0	98,7	105,9	104,0	100,7	104,3
Akumulacja (mln zł, ceny bieżące)	356 185	479 161	445 158	580 495	684 031	595 987	642 842
(ceny stałe, rok poprzedni = 100)	105,5	101,7	91,9	119,4	107,7	83,5	104,0
Dochód narodowy brutto (mln zł, ceny bieżące)	1 644 709	2 218 381	2 276 216	2 545 149	2 979 054	3 272 093	3 518 697
Wartość dodana brutto (mln zł, ceny bieżące)	1 515 422	2 036 872	2 084 829	2 320 410	2 766 246	3 072 271	3 237 086
w tym: rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	50 813	54 847	60 690	59 765	87 012	93 459	94 774
Stopa akumulacji (PKB = 100)	20,9	21,5	20,0	22,5	22,4	18,6	18,4
Saldo eksportu i importu (PKB = 100)	0,4	3,6	5,6	3,2	1,7	5,8	4,0
PKB per capita (ceny bieżące wg PPS, UE27 = 100)	69,9	78,6	79,0	78,2	77,2	73,8	79,0
Deflator dla PKB		103,0	104,2	105,4	110,6	109,6	104,0

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

W całym analizowanym okresie 2015–2024 utrzymuje się i rośnie nadwyżka PKB nad dochodem narodowym brutto. Oznacza to, że dochody podmiotów zagranicznych w Polsce przewyższają dochody polskich przedsiębiorców działających za granicą.

Według Ministerstwa Finansów w latach 2024–2025 utrzyma się wzrostowy trend PKB, lecz przewidywane tempo wzrostu (3,1% w 2024 r., 3,9% w 2025 r.) będzie niższe niż w latach 2015–2023[13].

Na tle innych państw Unii Europejskiej spadek PKB w Polsce był relatywnie niski i wyraźnie niższy od średniej dla całej UE, wynoszącej według danych Eurostatu 5,6% wartości PKB z 2019 r. Ochrona gospodarki przed głębszym spadkiem PKB została jednak w Polsce osiągnięta znacznym kosztem i do chwili obecnej powoduje skutki wyraźnie odczuwalne w gospodarce i finansach państwa.

Tabela 2. Zmiany realnej wartości produktu krajowego brutto w państwach UE w 2020 r.

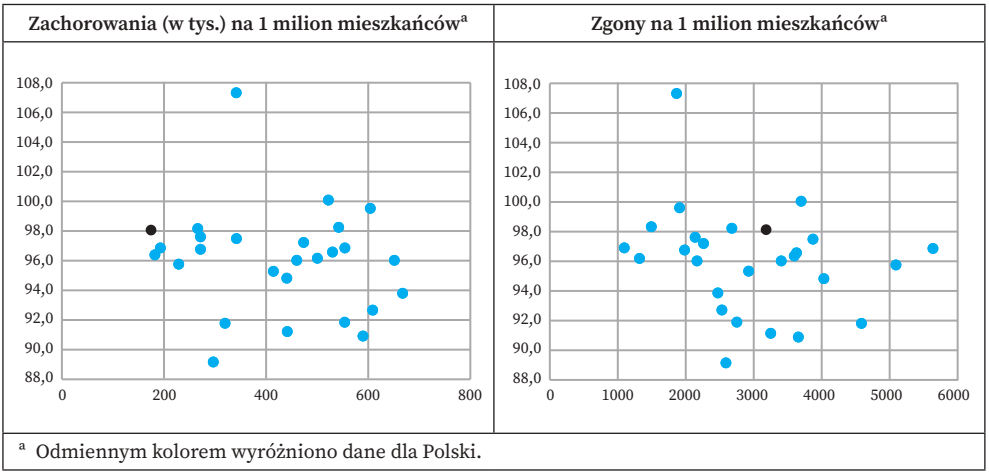
Państwo	PKB 2019 = 100	Państwo	PKB 2019 = 100	Państwo	PKB 2019 = 100
Irlandia	**107,2**	Bułgaria	96,8	Belgia	95,2
Litwa	100,0	Cypr	96,8	Czechy	94,7
Luksemburg	99,1	Malta	96,6	Austria	93,7
Dania	98,2	Łotwa	96,5	Francja	92,6
Szwecja	98,0	Rumunia	96,3	Portugalia	91,8
Polska	**98,0**	Niderlandy	96,1	Chorwacja	91,7
Finlandia	97,5	Słowenia	95,9	Włochy	91,1
Słowacja	97,4	Niemcy	95,9	Grecja	90,8
Estonia	97,1	Węgry	95,7	Hiszpania	89,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10_gdp/default/table?lang=en&category=na10.nama10.nama_10_ma.

Interesujących danych dostarcza rysunek 1. W obu częściach wykresu na osi pionowej odłożono wartości wskaźników dynamiki PKB w 2020 r., wyrażone w postaci indeksów „rok 2019 = 100", a na osi poziomej liczby zachorowań i zgonów przypadających na milion mieszkańców. Każdy punkt na wykresie odpowiada jednemu państwu członkowskiemu UE. Wynika stąd, że w 2020 r. brak było wyraźnej korelacji między tempem wzrostu PKB – silnie zależnym od skali wprowadzonych ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej – a liczbą zachorowań i zgonów spowodowanych wirusem SARS-CoV-2. Sądzić należy, że dla intensywności przebiegu pandemii w poszczególnych państwach ograniczenia te nie miały kluczowego znaczenia.

[13] Por. *Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Aktualizacja – październik 2024*, Ministerstwo Finansów, https://www.gov.pl/web/finanse/wytyczne-sytuacja-makroekonomiczna. W ogłoszonym w styczniu 2025 r. wstępnym szacunku PKB za rok 2024 podano już niższą ocenę – 2,9%.

Rysunek 1. Zachorowania i zgony na COVID oraz dynamika PKB w państwach UE w 2020 r.



[a] Odmiennym kolorem wyróżniono dane dla Polski.

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

Po stwierdzeniu w Polsce pierwszych przypadków COVID-19 i ogłoszeniu stanu epidemii, na podstawie szybko i niestarannie przygotowanych ustaw[14], wdrożony został szeroki program przeciwdziałania pandemii i jej skutkom. Obejmował on duże ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, ograniczenia dotyczące przemieszczania się i gromadzenia obywateli, definiował też finansowe instrumenty wsparcia podmiotów ponoszących straty w wyniku zakazu lub ograniczenia działalności. Na finansowanie tych działań Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) i Polski Fundusz Rozwoju S.A. (PFR) wyemitowały obligacje, których spłatę wraz z odsetkami poręczył Skarb Państwa.

Całkowity koszt działań podjętych w 2020 r. w celu przeciwdziałania pandemii i jej skutkom przekroczył 300 mld zł. Sfinansowanie większości tej kwoty obligacjami pozwoliło nie uwzględniać kosztów przedsięwzięć „antycovidowych" w ewidencji wykonania budżetu państwa i w statystyce długu publicznego, chociaż – jak dalej pokażemy – obsługa i wykup obligacji covidowych i tak w kolejnych latach obciążą Skarb Państwa i znajdą odbicie w rozmiarach długu publicznego.

Tylko nieznaczna część 300 mld zł działań antycovidowych została wykorzystana na bezpośrednie wydatki związane z profilaktyką, stworzeniem covidowych łóżek szpitalnych i leczeniem chorych na COVID-19 – szacujemy, że koszty tych działań nie przekroczyły 10% wydatkowanych środków. Reszta została wykorzystana na programy osłonowe dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami lockdownu

[14] O jakości prac nad projektami ustaw „covidowych" świadczy fakt, że już w drugiej ustawie covidowej zamieszczono przepisy korygujące ustalenia z pierwszej ustawy.

i innymi, pośrednimi skutkami pandemii, część została za pośrednictwem utworzonego w BGK Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przeznaczona na cele niezwiązane z pandemią. Jak ocenił NIK:

> *Choć w założeniu środki z Funduszu miały tylko i wyłącznie pomóc w łagodzeniu skutków pandemii, to przy okazji stały się ekstra budżetem w dyspozycji Prezesa Rady Ministrów na finansowanie dowolnie wybranych zadań. Z Funduszu finansowano bowiem zarówno świadczenia opieki zdrowotnej, m.in. zakup leków dla zakażonych wirusem SARS-CoV-2, koszty związane ze szczepieniami przeciw COVID-19, transport sanitarny, ale także dodatek węglowy i elektryczny, samorządowe inwestycje w rozwój dróg czy budowę i modernizację siedzib urzędów. Niezależnie od potrzeb w różnych dziedzinach aktywności państwa nie sposób rozstrzygnąć, dlaczego spośród wielu obszarów dotkniętych skutkami społeczno-gospodarczymi epidemii COVID-19 wybrano wyżej wymienione obszary*[15].

Zasilenie rynku tak wielkimi kwotami bez jednoczesnego wzrostu podaży towarów i usług musiało spowodować wzrost inflacji. Tak się też stało – od drugiego kwartału 2021 r. wzrost cen przyspieszył. W 2022 r. wskaźnik średniorocznego wzrostu cen wyniósł 14,4% – najwięcej od 1997 r. Również w 2023 r. średnioroczny wzrost cen był nadal wysoki, jednak w kolejnych kwartałach inflacja zaczęła się zmniejszać, by ponownie przyspieszyć w 2024 r.

Finansowe skutki wydatków na przeciwdziałanie pandemii nie były jedynym impulsem wywołującym przyspieszoną inflację. Z innych przyczyn wysokiej inflacji wskazać trzeba przede wszystkim:

- liberalną politykę NBP, prowadzącą w latach 2017–2020 do stałego wzrostu realnej podaży pieniądza i wyrażającą się również w utrzymywaniu niskich stóp procentowych mimo wyraźnych sygnałów wskazujących na groźbę poważnego wzrostu inflacji,
- wzrost cen energii spowodowany perturbacjami na rynku paliw i energii po rosyjskiej inwazji na Ukrainę,

---

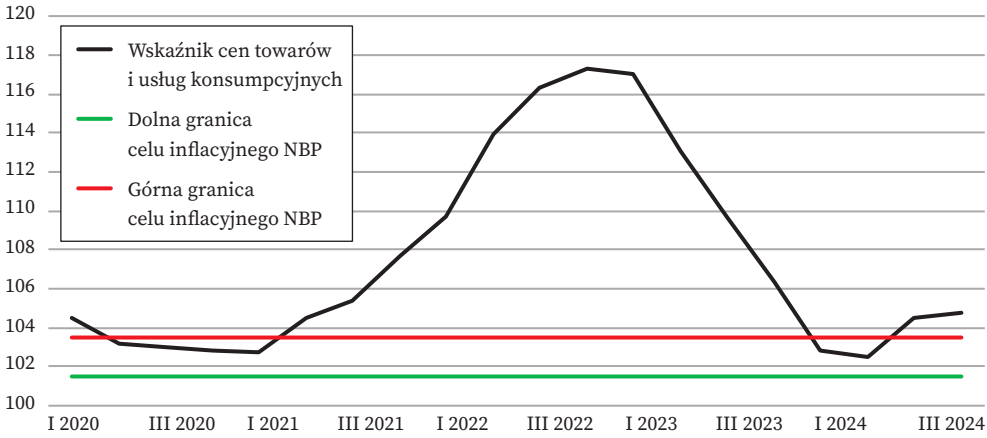
[15] *190 mld zł z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – ekstra budżet rządu, który kiedyś trzeba będzie spłacić*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2023, https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/fundusz-przeciwdzialania-covid-19.html.

NIK krytycznie ocenił również inne wydatki na przeciwdziałanie COVID-19 – por. np.:

- *Realizacja poleceń Ministra Zdrowia w sprawie dodatkowych świadczeń pieniężnych przyznawanych w związku z przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2023, https://www.nik.gov.pl/plik/id,28132,vp,30956.pdf;
- *Zmarnowane szczepionki*, https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/zmarnowane-szczepionki-covid-19.html;
- *14 zbędnych szpitali tymczasowych za ponad 600 mln zł*, https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/14-zbednych-szpitali-tymczasowych.html.

- przekazanie w latach 2021–2023 jednostkom samorządu terytorialnego znaczących kwot wypłacanych w ramach *ad hoc* tworzonych funduszy i programów, takich jak Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych czy Program Inwestycji Strategicznych funkcjonujący w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład.

Rysunek 2. Kwartalne wskaźniki inflacji[16] w latach 2020–2024



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

Jednoznaczna ocena działań NBP w latach 2020–2023 nie jest łatwa. Z jednej strony należy bowiem wziąć pod uwagę zewnętrzne czynniki negatywnie wpływające na gospodarkę i rodzące obawy, że bardziej restrykcyjna polityka pieniężna doprowadzi do jeszcze głębszego spadku produkcji, z drugiej zaś oczywiste jest jednak, że działania NBP nie pozwoliły na realizację podstawowego celu banku centralnego, a więc utrzymania wartości złotego. Oczywiste jest też, że skutki wysokiej inflacji z lat 2021–2022 obciążyły wszystkie segmenty gospodarki, a więc tak przedsiębiorców, jak i gospodarstwa domowe oraz instytucje publiczne.

Według wyliczeń Najwyższej Izby Kontroli trwała utrata wartości oszczędności, w tym gotówki i depozytów w związku z inflacją, mająca charakter tzw. podatku inflacyjnego wyniosła w 2022 r. 150,7 mld zł, a w roku 2023 – 102,1 mld zł. Zatem na przestrzeni zaledwie dwóch lat realne zasoby gospodarstw domowych zmniejszyły się wskutek inflacji o ponad 250 mld zł. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli *tak rozumiany podatek inflacyjny może określać koszt ponoszony przez społeczeństwo w związku z inflacją*[17].

[16] Wskaźniki „analogiczny kwartał roku poprzedniego = 100". Poziome linie y = 101,5 i y = 103,5 oznaczają granice przedziału celu inflacyjnego NBP.

[17] *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku tom II*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2024, s. 312. NIK zwrócił również uwagę na rozbieżności pomiędzy werbalnymi komunikatami wysyłanymi przez władze NBP i podejmowanymi później decyzjami.

Tabela 3. Parametry i skutki polityki pieniężnej w latach 2015–2023

Wyszczególnienie	2015	2019	2020	2021	2022	2023
Podaż pieniądza (mln zł, stan w końcu roku)	1 154 992,6	1 565 574,7	1 822 727,7	1 984 816,2	2 091 255,5	2 268 220,8
(PKB = 100)	63,8	67,7	77,1	74,6	67,4	66,7
Stopa referencyjna NBP (%)	1,50	1,50	0,10	1,75	6,75	5,75
Kursy oficjalne NBP (zł):						
100 USD	377,01	383,95	389,93	386,29	446,07	420,21
100 EUR	418,39	429,80	444,48	456,74	468,69	454,30
100 CHF	392,00	386,34	415,32	422,52	466,93	467,60
Oficjalne aktywa rezerwowe (mln zł, stan w końcu roku)	370 297	487 644	579 719	674 162	733 758	762 651

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

Poważne straty poniosły też jednostki samorządu terytorialnego. Dochody JST przypadające na jednego mieszkańca w 2023 r. (7549 zł) w ujęciu nominalnym były o 15,6% wyższe niż w ostatnim roku przed pandemią (2019), jednak realna wartość tych dochodów stanowiła tylko 86,3% wartości dochodów samorządowych z 2019 r. Dodatkowym problemem dla samorządów okazały się wprowadzone po roku 2020 zmiany w zasadach przekazywania jednostkom samorządowym udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, powodujące znaczne opóźnienia w przekazywaniu JST należnych im środków.

Tabela 4. Dochody jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019–2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	zł na osobę, nominalne					
Gminy ogółem	**5 968,9**	**6 532,7**	**7 226,4**	**7 455,2**	**7 549,4**	**9 053,3**
Miasta na prawach powiatu	7 465,5	7 979,0	8 898,7	8 884,5	9 266,0	11 261,1
Gminy miejskie	5 065,1	5 607,9	6 140,5	6 182,3	6 342,6	7 488,8
Gminy miejsko-wiejskie	5 154,8	5 735,1	6 289,7	6 629,9	6 524,5	7 837,9
Gminy wiejskie	5 404,7	6 009,5	6 649,8	7 171,0	7 075,1	8 373,9
Powiaty	1 189,3	1 350,1	1 413,3	1 534,8	1 785,4	2 198,5
Województwa	488,6	548,9	600,9	651,5	852,6	951,6
Ogółem JST	**7257,2**	**7 987,1**	**8 776,3**	**9 138,2**	**9 603,0**	**11 485,0**
	zł na osobę, ceny 2019 r.					
Gminy ogółem	**5 968,9**	**6 319,1**	**6 649,3**	**5 998,5**	**5 450,5**	**6 309,4**
Miasta na prawach powiatu	7 465,5	7 718,0	8 188,0	7 148,5	6 689,8	7 848,1
Gminy miejskie	5 065,1	5 424,5	5 650,1	4 974,3	4 579,2	5 219,1

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gminy miejsko-wiejskie	5 154,8	5 547,6	5 787,4	5 334,4	4 710,6	5 462,4
Gminy wiejskie	5 404,7	5 813,0	6 118,7	5 769,8	5 108,0	5 835,9
Powiaty	1 189,3	1 305,9	1 300,4	1 234,9	1 289,0	1 532,2
Województwa	488,6	531,0	552,9	524,2	615,5	663,2
Ogółem JST	**7 257,2**	**7 725,9**	**8 075,4**	**7 352,6**	**6 933,1**	**8 004,1**

Źródło: obliczenia własne na podstawie baz danych Ministerstwa Finansów.

W danych obrazujących zmiany cen towarów i usług konsumpcyjnych oprócz stopniowego obniżania się – począwszy od 2023 r. – tempa wzrostu cen we wszystkich wyróżnionych grupach towarów i usług uwagę zwraca bardzo znaczne zróżnicowanie skali inflacji między grupami towarów i usług, szczególnie dobrze widoczne, gdy analizujemy zmiany cen w dłuższym okresie – np. od 2015 r.

Tabela 5. Ceny w latach 2015–2024

Wyszczególnienie	2015	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
	Rok poprzedni = 100							2015 = 100
OGÓŁEM	**99,1**	**102,3**	**103,4**	**105,1**	**114,4**	**111,4**	**103,6**	**151,2**
Żywność i napoje bezalkoholowe	98,3	104,9	104,7	103,2	115,4	115,1	103,3	166,6
Napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe	101,2	101,3	104,4	102,1	107,4	111,1	104,8	139,4
Odzież i obuwie	95,2	98,1	97,4	99,8	105,2	106,2	99,7	92,8
Użytkowanie mieszkania lub domu i nośniki energii	100,7	101,5	107,3	107,4	122,8	114,3	105,5	131,9
Wyposażenie mieszkania i prowadzenie gospodarstwa domowego	99,7	100,7	101,0	103,4	110,5	110,4	101,9	138,4
Zdrowie	101,9	103,2	104,8	103,3	107,1	108,4	104,2	132,3
Transport	91,1	100,7	94,4	114,4	119,9	100,1	98,2	123,2
Łączność	101,9	99,3	103,6	105,5	104,1	108,3	102,6	145,3
Rekreacja i kultura	100,7	102,6	102,8	105,1	111,3	111,6	104,7	159,9
Edukacja	101,1	103,6	105,4	105,0	108,7	112,6	109,1	177,4
Restauracje i hotele	101,3	104,4	105,8	106,1	115,6	113,8	107,8	140,4
Inne towary i usługi	99,9	101,4	102,9	102,2	109,3	111,6	104,5	131,9

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

W największym stopniu w latach 2015–2024 wzrosły ceny towarów i usług kluczowych dla poziomu życia mieszkańców, a więc ceny żywności oraz ceny związane z wyposażeniem i użytkowaniem domów i mieszkań. Zaskakująco niskie są

natomiast wskaźniki zmian cen na odzież i ubranie. Wiarygodną hipotezą co do przyczyn takiego stanu rzeczy jest wpływ na ceny odzieży i obuwia szybkiego wzrostu handlu internetowego, w którego obrotach odzież i obuwie zajmują czołowe pozycje.

Rozbudowane programy osłonowe uruchomione w 2020 r. spowodowały istotne problemy dla gospodarczej i finansowej stabilności państwa. Należy jednak przyznać, że dzięki nim sytuacja na rynku pracy nie uległa w okresie pandemii istotnemu pogorszeniu, a w kwestii dochodów ludności pośrednie skutki pandemii (inflacja z lat 2022–2023) okazały się groźniejsze od samej pandemii.

W 2020 r. liczba pracujących zmniejszyła się o ok. 8,3% przy jednoczesnym zwiększeniu o ok. 1,6% liczby zatrudnionych (pracowników najemnych). Oznacza to, że skutki „covidowych" ograniczeń działalności gospodarczej zapewniły dobrą ochronę pracownikom najemnym, a skutki *lockdownu* i zmian popytu wywołanych innymi restrykcjami „antycovidowymi" dotknęły przede wszystkim osoby pracujące na własny rachunek. Można przypuszczać, że spadek liczby osób pracujących w gospodarce narodowej (nadal jest on niższy niż w 2019 r.) został w znacznej części zaabsorbowany w szarej strefie gospodarki – nie można jednak takiej tezy potwierdzić dostępnymi danymi statystycznymi. Przemawia za nią jednak fakt, iż zmniejszenie zatrudnienia w gospodarce nie spowodowało zwiększenia stopy bezrobocia, która w 2024 r. była niższa niż w roku 2019 i należała do najniższych w UE[18].

Tabela 6. Rynek pracy i dochody ludności w latach 2015–2024

Wyszczególnienie	2015	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Pracujący (tys. os.)	14 829,8	16 120,6	14 789,1	15 002,6	15 209,7	15 178,1	15 101,4
Zatrudnieni w gospodarce narodowej (koniec roku, tys. os.)	11 249,7	11 872,4	12 057,6	11 998,2	11 967,7		
Zarejestrowani bezrobotni (koniec roku, tys. os.)	1 563,3	866,4	1046,4	895,2	812,3	788,2	786,2
Stopa bezrobocia rejestrowanego (koniec roku, %)	9,7	5,2	6,8	5,8	5,2	5,1	5,1
Stopa bezrobocia według BAEL[a]	7,0	2,9	3,2	2,9	2,9	3,1	
w tym: na wsi	8,0	2,8	3,3	3,1	3,2	3,6	

[18] Według danych Eurostatu w końcu 2024 r. stopa bezrobocia w Polsce, liczona według metodologii UE, wynosiła 2,8% i była wyższa tylko od stopy bezrobocia w Czechach (2,6%). Najwyższą stopę bezrobocia odnotowano w Hiszpanii (10,8%) i Grecji (9,5%). Warto przypomnieć, że w końcu 2010 r. stopa bezrobocia w Polsce wynosiła 9,8%, a w końcu 2015 r. – 7,2%. Więcej danych o bezrobociu w UE zob. w: *Unemployment rate – quarterly data, seasonally adjusted*; https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tipsun30/default/table?lang=en&category=tips.tipsun.

Wyszczególnienie	2015	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej (zł)	3 899,78	4 918,17	5 167,47	5 662,53	6 346,15	7 155,48	8 181,72
Realna wartość przeciętnego wynagrodzenia (2015 = 100)	3 899,78	4 667,08	4 742,54	4 944,58	4 844,02	4 902,69	5 411,19
Przeciętne świadczenia z FUS (zł)							
Emerytura	2 096,55	2 352,91	2 474,54	2 644,84	2 889,21	3 389,49	3 835,22
Renta z tytułu niezdolności do pracy	1 590,33	1 867,10	1 997,97	2 088,27	2 259,97	2 621,97	2 951,19
Renta rodzinna	1 825,03	2 079,38	2 199,84	2 353,63	2 549,93	2 949,33	3 342,99
Przeciętne świadczenia z KRUS (zł)							
Emerytura	1 070,28	1 387,18	1 383,62	1 436,36	1 507,66	1 772,09	2 015,48
Renta z tytułu niezdolności do pracy	1 023,50	1 256,87	1 256,76	1 299,05	1 359,81	1 665,57	1 905,71
Renta rodzinna	1 092,20	1 720,62	1 765,26	1 856,03	1 973,29	1 862,09	2 088,83
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem (%)							
– bez uwzględnienia transferów społecznych	43,7	44,4	43,9	43,9	43,7	43,4	42,7
– po uwzględnieniu transferów społecznych	17,0	14,8	15,4	14,8	14,8	13,7	14,0
Dochód realny do dyspozycji brutto w gospodarstwach domowych (2015 = 100)	100,0	118,3	123,0	120,5	121,0	119,3	
Rolnicy indywidualni	100,0	125,1	140,6	130,9	132,2	126,9	
Pracownicy najemni	100,0	122,1	126,5	125,2	126,0	125,0	
Emeryci i renciści	100,0	116,6	121,7	120,4	116,3	117,8	

[a] Badanie Ekonomicznej Aktywności Ludności, ostatnie badanie w roku

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

Uwagę zwracają rozpiętości w poziomie świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych z KRUS i FUS. W 2024 r. przeciętna emerytura z KRUS odpowiadała 52,6% przeciętnej emerytury z FUS, nieco lepsze były wskaźniki dla rent z tytułu niezdolności do pracy (64,6%) i dla rent rodzinnych (62,5%). Wskaźniki te od 10 lat pozostają na w miarę stałym poziomie. Tak objawia się przyjęta dla KRUS filozofia: „bardzo niskie składki – niskie świadczenia".

Pozytywnie ocenić należy wzrost realnych dochodów gospodarstw domowych i zmniejszenie, dość niewielkie, zasięgu ubóstwa. Niepokoić może jednak fakt, iż ograniczenie to jest w głównej mierze efektem transferów społecznych, a nie wzrostu wypracowanych dochodów własnych. Trzeba przy tym pamiętać, że znaczna część kierowanych do rolników transferów o ewidentnie socjalnym charakterze nie jest ujmowana w kategorii „transfery społeczne", lecz traktowana tak, jak dotacje dla sfery produkcyjnej.

2.2.2. Budżet państwa, sektor instytucji rządowych i samorządowych

Opisane powyżej problemy z makroekonomiczną stabilnością polskiej gospodarki nie mogły pozostać bez wpływu na stan finansów państwa, a w szczególności – na stan finansów publicznych. Obraz stanu finansów publicznych wynikający z oficjalnych statystyk państwowych jest jednak dość zaskakujący. Wynika to z jednej strony z ukrycia znaczącej części długu publicznego w roku wybuchu pandemii, istotne znaczenie miały też jednak skutki prowadzonej polityki budżetowej, która w okresie, gdy ze względu na czynniki zewnętrzne konieczne było rygorystyczne przestrzeganie dyscypliny finansowej, nie tylko nie łagodziła napięć finansowych, lecz jeszcze je wzmagała.

Spór polskiego rządu z Komisją Europejską w sprawie praworządności (głównie w kontekście zmian w systemie wymiaru sprawiedliwości) spowodował kilkuletnie ograniczenie wypłat dla Polski, został jednak w ostatnim czasie pomyślnie zakończony. Widoczne w tabeli 7 obniżenie dochodów budżetu środków europejskich jest zjawiskiem normalnym na przełomie obowiązywania dwóch kolejnych wieloletnich ram finansowych (perspektyw finansowych).

Aż do końca trzeciego kwartału wykonanie budżetu państwa na rok 2020 przebiegało zgodnie z planem ustalonym jeszcze przed pandemią. Jak już wspominaliśmy, ciężar finansowania pomocy dla pracodawców i pracowników dotkniętych skutkami lockdownu (także innych wydatków „antycovidowych") przerzucony został na Bank Gospodarstwa Krajowego i Polski Fundusz Rozwoju, więc w ewidencji budżetu państwa wydatki te nie został uwidocznione, chociaż od początku wiadomo było, że koszty obsługi i spłaty obligacji wyemitowanych w celu sfinansowania tych wydatków obciążą Skarb Państwa.

W październiku 2020 r. znowelizowano jednak budżet państwa, zmniejszając o 36,7 mld zł plan dochodów i zwiększając o ok. 72,7 mld zł plan wydatków, a więc zwiększając deficyt o ok. 109,3 mld zł. Założenia nowelizacji okazały się – raczej nieprzypadkowo – zbyt pesymistyczne. Dochody budżetu państwa okazały się co prawda mniejsze od pierwotnie planowanych, lecz aż o 21,1 mld zł większe niż przyjęto w nowelizacji. Po stronie wydatków wykorzystano 99,4% nowego limitu, lecz dokładniejsza analiza nowelizacji wykazała, że z nowych wydatków uchwalonych w nowelizacji prawie 50 mld zł stanowiły wydatki, które nie mogły być wykonane w 2020 r. Doszło więc do paradoksu: w warunkach poważnego kryzysu gospodarczo-społecznego wywołanego pandemią wydatki budżetu państwa służyły w znacznej części zwiększaniu zasobów wolnych środków na rachunkach instytucji publicznych[19].

[19] Więcej na ten temat zob. w: Misiąg W., *Opinia o uchwalonej 7 października 2020 r. ustawie o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020*, „Opinie i ekspertyzy" OE-315, Kancelaria Senatu, Warszawa 2020.

Tabela 7. Budżet państwa i budżet środków europejskich w latach 2019–2024

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023	2024[a]
	mln zł					
BUDŻET PAŃSTWA						
DOCHODY	**400 535,3**	**419 795,7**	**494 843,5**	**504 820,8**	**573 957,9**	**623 412,9**
Dochody podatkowe	367 290,7	370 261,8	432 170,4	465 456,1	506 866,7	555 936,5
w tym:						
Podatek od towarów i usług	180 891,8	184 551,9	215 734,0	230 390,5	244 267,4	287 700,0
Podatek dochodowy od osób prawnych	39 984,7	41 293,1	52 373,8	70 136,6	67 883,1	60 239,7
Podatek dochodowy od osób fizycznych	65 444,9	63 797,4	73 606,2	68 107,2	91 665,8	97 599,8
Dochody niepodatkowe	31 379,0	47 401,9	60 521,2	36 782,3	63 709,8	64 946,5
Dochody zagraniczne	1 865,5	2 132,0	2 151,9	2 582,3	3 381,4	2 529,9
WYDATKI	**414 273,0**	**504 776,1**	**521 216,8**	**517 398,9**	**659 586,5**	**834 341,5**
Dotacje i subwencje	233 329,1	295 768,3	290 808,7	256 142,8	292 774,4	366 475,0
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	28 364,7	26 413,0	28 987,6	58 951,8	81 294,0	142 732,2
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	78 197,3	85 437,5	92 370,6	100 295,6	122 469,3	144 619,0
Wydatki majątkowe	18 610,4	33 395,6	42 041,2	25 238,0	59 087,4	71 896,3
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	27 336,0	29 300,2	25 957,7	32 718,3	61 710,3	65 791,2
Środki własne Unii Europejskiej	21 719,9	24 827,5	32 230,4	34 293,9	30 313,6	33 198,0
Współfinansowanie projektów z udziałem środków UE	6 714,4	9 633,9	8 820,7	9 758,6	11 937,5	9 530,9
WYNIK	**−13 737,8**	**−84 980,5**	**−26 373,4**	**−12 578,1**	**−85 628,6**	**−210 928,6**
BUDŻET ŚRODKÓW EUROPEJSKICH						
Dochody	**73 549,1**	**79 036,6**	**73 548,0**	**72 716,3**	**76 050,3**	**53 749,1**
Wydatki	**70 906,6**	**80 810,0**	**72 887,5**	**74 102,7**	**75 082,1**	**65 295,0**
Wynik	**2 642,5**	**−1 773,4**	**660,5**	**−1 386,4**	**968,2**	**−11 545,9**

[a] Szacunkowe wykonanie budżetu państwa według Ministerstwa Finansów

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

Kolejne lata charakteryzuje duża zmienność sytuacji budżetowej. O ile lata 2021–2022 można uznać za okres wychodzenia z problemów po najostrzejszej fazie pandemii, o tyle w latach 2023–2024 na wykonanie budżetu zaczęły wpływać różne czynniki destabilizujące, do których zaliczyć można w szczególności:

- wysoką inflację, wymagającą istotnego zwiększenia niektórych kategorii wydatków, w tym m.in. wynagrodzeń i dotacji do funduszy emerytalnych,

- sytuacja międzynarodowa w najbliższym sąsiedztwie Polski – rosyjska agresja na Ukrainę, presja sterowanych przez władze białoruskie uchodźców na polską granicę w północno-wschodniej części kraju, powodująca konieczność zwiększenia wydatków na obronę narodową i bezpieczeństwo publiczne,
- politycznie uwarunkowane, chaotyczne transfery środków do jednostek samorządu terytorialnego, przy jednoczesnym nieprzestrzeganiu ustawowo obowiązujących zasad finansowania JST.

W efekcie tych wszystkich czynników między rokiem 2019 i 2024 wydatki budżetu państwa wzrosły o ponad 101%, a relacja deficytu budżetu państwa do PKB osiągnęła najwyższy od 1992 r. poziom 5,8%.

W tabeli 8 przestawiono podstawowe wielkości budżetu państwa i budżetu środków europejskich odniesione do wielkości produktu krajowego brutto. Zwracają uwagę dwa fakty:

- wzrost deficytu budżetu państwa po roku 2020 jest spowodowany przede wszystkim wzrostem wydatków przy znacznie bardziej stabilnych dochodach budżetowych; warto jednak podkreślić, że aż do roku 2024 nie udało się odtworzyć relacji dochodów budżetu państwa do PKB z okresu przed pandemią, a nawet w czasie trwania najostrzejszej fali zachorowań i związanych z tym ograniczeń działalności produkcyjnej;
- narasta rozbieżność między wielkością deficytu budżetu państwa obliczaną według obowiązujących w Polsce zasad sprawozdawczości budżetowej a deficytem obliczanym według systemu ESA 2010; źródłem różnic jest przede wszystkim odmienne traktowanie dokonywania poza budżetem państwa wydatków finansowanych przez powiązane z rządem instytucje niezaliczane do sektora finansów publicznych z emitowanych przez te instytucje obligacji, których wykup (wraz z należnymi odsetkami) poręczył Skarb Państwa – wydatki te w ostatecznym rachunku i tak obciążą budżet państw[20].

Wydatki budżetu państwa w latach 2019–2024 charakteryzuje nie tylko szybki wzrost ich ogólnej kwoty, ale także istotne zmiany ich struktury. W tabeli 9, obrazującej strukturę wydatków budżetu według podstawowych grup ekonomicznej klasyfikacji wydatków, uwagę zwraca zarówno niepokojąco wysoki wzrost wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych – skutek narastającej nierównowagi w sektorze ubezpieczeń społecznych, a także zwiększenia wysokości świadczeń emerytalno-rentowych i świadczeń na rzecz rodziny. Wzrost wydatków majątkowych zawdzięczamy przede wszystkim rozdawnictwu dotacji dla samorządów w latach 2023 i 2024.

[20] Tak jest już w 2025 r.

Tabela 8. Budżet państwa i budżet środków europejskich w relacji do PKB w latach 2015–2025

Wyszczególnienie	2015	2019	2020	2021	2022	2023	2024[a]	2025[b]
	PKB = 100							
BUDŻET PAŃSTWA								
Dochody	16,0	17,3	17,8	18,6	16,3	16,9	17,1	17,4
Wydatki	18,3	17,9	21,4	19,6	16,7	19,4	22,9	25,3
Wynik	−2,4	−0,6	−3,6	−1,0	−0,4	−2,5	−5,8	−7,9
BUDŻET ŚRODKÓW EUROPEJSKICH								
Dochody	3,6	3,2	3,3	2,8	2,3	2,2	.	3,0
Wydatki	3,7	3,1	3,4	2,7	2,4	2,2	.	3,8
Wynik	−0,2	0,1	−0,1	0,0	0,0	0,0	−0,3	−0,8
Deficyt budżetu państwa w systemie ESA 2010	**−2,6**	**−0,7**	**−6,9**	**−1,7**	**−3,4**	**−5,3**	.	.

[a] Szacunkowe wykonanie budżetu państwa według Ministerstwa Finansów
[b] Wielkości planowane w ustawie budżetowej na rok 2025, szacunek PKB w 2025 – według Ministerstwa Finansów

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

Tabela 9. Wydatki budżetu państwa w latach 2019–2024

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
	Wydatki ogółem = 100						2019 = 100
Ogółem	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**201,4**
Dotacje i subwencje	56,3	58,6	55,8	49,5	44,4	43,9	157,1
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	6,8	5,2	5,6	11,4	12,3	17,1	503,2
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	18,9	16,9	17,7	19,4	18,6	17,3	184,9
Wydatki majątkowe	4,5	6,6	8,1	4,9	9,0	8,6	386,3
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	6,6	5,8	5,0	6,3	9,4	7,9	240,7
Środki własne Unii Europejskiej	5,2	4,9	6,2	6,6	4,6	4,0	152,8
Współfinansowanie projektów z udziałem środków UE	1,6	1,9	1,7	1,9	1,8	1,1	141,9

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. Omówienie. Rada Ministrów, Warszawa 2025 oraz analogiczne sprawozdania za lata 2019–2023.

Zmiany struktury wydatków budżetu państwa widoczne są również w zestawieniu wydatków według działów klasyfikacji budżetowej, a więc według rodzaju zadań finansowanych z budżetu. Najbardziej spektakularne zmiany widoczne z danych w tabeli 10 to przede wszystkim wzrost wydatków na obronę narodową

i ochronę zdrowia. Zauważyć warto, że na trzy największe działy klasyfikacji budżetowej przypada ponad połowa wszystkich wydatków budżetu państwa.

Tabela 10. Wydatki budżetu państwa w latach 2019–2024 według działów

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	mln zł					
Ogółem	**414 271,9**	**504 776,1**	**521 216,8**	**517 398,9**	**659 586,5**	**834 242,5**
w tym:						
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	88 093,6	89 420,6	79 301,1	86 132,3	108 578,5	158 926,3
Różne rozliczenia[a]	85 337,0	93 920,8	116 472,0	110 996,3	131 956,1	155 346,2
Obrona narodowa	35 741,1	43 674,6	49 118,5	47 317,0	85 552,0	104 439,4
Rodzina	48 827,9	59 060,2	59 349,5	63 083,9	63 135,2	92 556,1
Obsługa długu publicznego	27 336,1	29 300,2	25 957,7	32 718,3	61 710,3	65 791,2
Administracja publiczna	15 401,3	26 303,2	32 595,7	34 179,9	32 810,7	40 003,1
Nauka i szkolnictwo wyższe	24 008,0	25 741,2	27 374,5	27 791,5	30 634,2	37 645,7
Ochrona zdrowia	10 931,1	9 937,6	20 499,8	20 285,3	17 348,6	31 999,5
	Wydatki ogółem = 100					
Ogółem	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
w tym:						
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	21,3	17,7	15,2	16,6	16,5	19,1
Różne rozliczenia	20,6	18,6	22,3	21,5	20,0	18,6
Obrona narodowa	8,6	8,7	9,4	9,1	13,0	12,5
Rodzina	11,8	11,7	11,4	12,2	9,6	11,1
Obsługa długu publicznego	6,6	5,8	5,0	6,3	9,4	7,9
Administracja publiczna	3,7	5,2	6,3	6,6	5,0	4,8
Nauka i szkolnictwo wyższe	5,8	5,1	5,3	5,4	4,6	4,5
Ochrona zdrowia	2,6	2,0	3,9	3,9	2,6	3,8

[a] Największe wydatki w tym dziale to subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego i składki do budżetu UE – w 2024 r. stanowiły one łącznie ok. 98% wszystkich wydatków w tym dziale (subwencje – ok. 77%, składki do budżetu UE – ok. 21%).

Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. Omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2025 oraz analogiczne sprawozdania za lata 2019–2023.

Odnotowując wzrost wydatków budżetowych w wielu społecznie i gospodarczo ważnych dziedzinach, powinniśmy jednak pamiętać, że w ostatnich latach dynamika wydatków budżetowych była wyraźnie wyższa od dynamiki dochodów, co oznacza, że wzrost wydatków musiał być okupiony zwiększeniem zadłużenia państwa – ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Zamieszczona poniżej tabela obrazuje przyczyny pogarszającej się sytuacji budżetu państwa. Widzimy, że przy w miarę stabilnej relacji dochodów budżetowych do PKB wzrost deficytu wynika z pogarszającej się relacji wydatków budżetowych do PKB. Konsekwencją rosnącego deficytu budżetu państwa musiał być szybki wzrost państwowego długu publicznego, którego główną składową jest zadłużenie Skarbu Państwa, będące obecnie praktycznie jedynym źródłem finansowania deficytu budżetowego, gdyż od wielu lat minimalne znaczenie mają już wpływy z prywatyzacji, będące wcześniej ważną alternatywą dla finansowania deficytu budżetowego długiem publicznym. Na przestrzeni lat 2019–2024 pogorszyła się relacja długu publicznego do produktu krajowego brutto, zwiększył się też udział Skarbu Państwa w całej kwocie państwowego długu publicznego. Zmiany rozmiarów długu i jego relacji do PKB nie wydają się znaczące – zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, iż analizujemy okres, w którym finanse publiczne musiały zmagać się zarówno ze skutkami pandemii, jak i z równie poważnymi skutkami rosyjskiej agresji na Ukrainę. Jak jednak dalej pokażemy, obraz zadłużenia Polski wynikający z oficjalnych danych Ministerstwa Finansów jest zbyt optymistyczny. Wynika to zarówno z przyjętego w Polsce sposobu prezentacji zadłużenia, jak i z nieuchronnego pogorszenia się sytuacji finansowej państwa już w 2025 r.

Oddzielnej uwagi wymaga relacja przyrostu zadłużenia Skarbu Państwa do deficytu budżetowego. Okazuje się bowiem, że w latach 2020–2024, a więc w okresie, gdy wskazane już czynniki spowodowały poważne zagrożenia dla stabilności finansów publicznych, przyrost zadłużenia Skarbu Państwa znacząco przekroczył skumulowany deficyt budżetu państwa w tych samych latach. Skumulowany deficyt budżetu państwa w latach 2020–2024 wyniósł 420 489,2 mln zł. W tym samym czasie dług Skarbu Państwa zwiększył się o 588 817,8 mln zł, czyli o kwotę przekraczającą o 30,4% wielkość długu niezbędnego do sfinansowania deficytu budżetu państwa bez naruszania stanu rezerw finansowych budżetu państwa. Oznacza to, że w trudnym dla finansów publicznych okresie dług Skarbu Państwa zaciągany był zarówno w celu sfinansowania deficytu budżetowego, jak i zwiększania zasobów wolnych środków na rachunkach instytucji publicznych.

Tabela 11. Państwowy dług publiczny w latach 2015–2024

Wyszczególnienie	2015	2019	2020	2021	2022	2023	2024[a]
	mln zł, stan na koniec roku						
Ogółem	**877 282,4**	**990 945,6**	**1 111 805,7**	**1 148 579,3**	**1 209 497,9**	**1 328 065,6**	**1 611 594,2**
Sektor rządowy	**805 108,6**	**907 647,1**	**1 020 649,4**	**1 055 781,5**	**1 116 112,2**	**1 222 303,4**	**1 497 286,9**
Skarb Państwa	803 371,9	905 614,0	1 018 569,4	1 053 323,7	1 113 484,1	1 219 639,0	1 494 431,8
Państwowe szkoły wyższe	478,9	382,9	356,9	346,4	298,1	345,2	367,0

Wyszczególnienie	2015	2019	2020	2021	2022	2023	2024[a]
	mln zł, stan na koniec roku						
SPZOZ	1 212,6	1 613,2	1 648,9	1 926,8	1 968,3	1 672,0	1 843,8
Pozostałe	45,2	37,0	74,3	184,6	361,6	647,2	644,3
Sektor samorządowy	**72 072,9**	**83 241,2**	**91 100,7**	**92 751,0**	**93 355,0**	**105 747,8**	**114 294,6**
JST i ich związki	68 352,1	78 339,6	86 174,2	87 605,2	87 561,1	99 458,2	107 432,4
SPZOZ	3 625,1	4 821,3	4 862,2	5 080,9	5 710,7	6 213,8	6 795,5
Instytucje kultury	63,1	79,6	62,0	63,3	81,5	75,3	66,4
Pozostałe	32,6	0,7	2,3	1,7	1,7	0,4	0,3
Sektor ubezpieczeń społecznych	**100,9**	**57,2**	**55,5**	**46,7**	**30,8**	**14,5**	**12,6**
	PKB = 100						
Ogółem	**48,5**	**42,8**	**47,1**	**43,2**	**39,0**	**39,0**	**44,3**
Sektor rządowy	44,5	39,2	43,2	39,7	36,0	35,9	41,1
Sektor samorządowy	4,0	3,6	3,9	3,5	3,0	3,1	3,1
Sektor ubezpieczeń społecznych	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Dług ogółem = 100						
Ogółem	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Sektor rządowy	91,8	91,6	91,8	91,9	92,3	92,0	92,9
Sektor samorządowy	8,2	8,4	8,2	8,1	7,7	8,0	7,1
Sektor ubezpieczeń społecznych	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0.0

[a] Dane na koniec września 2024 r.

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

Na przestrzeni lat 2020–2024 państwowy dług publiczny zwiększył się o 620,7 mld zł, czyli o ok. 62,4%, lecz oficjalne statystyki publikowane przez Ministerstwo Finansów nie uwzględniają gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa na wykup obligacji BGK i PFR S.A. Gwarancje te należy traktować jako formę ukrycia długu publicznego – od początku było bowiem wiadome, że obligacje BGK i PFR S.A. będą wykupywane przez Skarb Państwa, co Ministerstwo Finansów oficjalnie przyznało[21].

Jasne jest też, że obligacje BGK i PFR S.A. zostały wyemitowane w celu finansowania zadań państwowych. Z zamieszczonej powyżej tabeli widać też, że uwzględnienie tych *quasi*-gwarancji w rachunku długu publicznego spowodowałoby zbliżenie się w 2024 r. do konstytucyjnej normy rozmiarów państwowego długu

[21] Por. np. *Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2020 roku przez skarb państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2021, s. 12.

publicznego, z poważnym ryzykiem jego przekroczenia. Skalę tego zagrożenia pokazano w tabeli poniżej, dodając do państwowego długu publicznego wykazanego według oficjalnych statystyk Ministerstwa Finansów zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu gwarancji dla BGK i PFR S.A.

Tabela 12. Państwowy dług publiczny i gwarancje Skarbu Państwa dla BGK i PFR S.A.

Wyszczególnienie	2010	2015	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	mld zł							
Państwowy dług publiczny (PDP)	**747,9**	**877,3**	**990,9**	**1 111,8**	**1 148,6**	**1 209,5**	**1 328,1**	**1 611,6**
Sektor rządowy	692,4	805,1	907,7	1 020,7	1 055,8	1 116,1	1 222,3	1 497,3
Sektor samorządowy	53,5	72,1	83,2	91,1	92,8	93,4	104,0	114,3
Sektor ubezpieczeń społecznych	2,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Gwarancje i poręczenia ogółem	**73,2**	**113,2**	**111,4**	**302,9**	**356,3**	**432,8**	**553,6**	**602,4**
Gwarancje krajowe	25,1	31,4	11,4	198,3	243,8	270,9	274,2	258,7
w tym: dla BGK i PFR S.A.	19,2	25,7	10,2	126,8	242,1	244,7	262,4	
Gwarancje zagraniczne	48,1	81,8	100,0	104,6	112,6	161,9	279,3	343,7
w tym: dla BGK i PFR S.A.	31,7	49,1	73,9	76,2	87,1	133,1	247,2	
PDP i gwarancje dla BGK i PFR S.A.	**798,8**	**952,1**	**1 075.1**	**1 314,7**	**1 477,8**	**1 587.3**	**1 837,7**	**2 180,9**
	PKB = 100							
Państwowy dług publiczny	**52,1**	**48,8**	**43,3**	**47,6**	**43,7**	**39,4**	**39,0**	**44,3**
Gwarancje i poręczenia ogółem	5,1	6,3	4,9	13,0	13,5	14,1	16,3	16,5
w tym: dla BGK i PFR S.A.	3,5	4,2	3,7	8,7	12,5	12,3	15,0	15,6
PDP i gwarancje dla BGK i PFR S.A.	**55,7**	**52,9**	**47,0**	**56,2**	**56,2**	**51,7**	**54,0**	**59,9**
	mln zł							
Skumulowany przyrost PDP od dnia 31 grudnia 2019 r.				120,9	157,7	218,6	337,2	620,7
Skumulowany deficyt budżetu państwa od 2020 r.				85,0	111,4	123,9	209,6	420,5

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

Przypomnieć też należy, że w kolejnych latach wykupy obligacji BGK i PFR S.A. będą w ewidencji budżetu państwa zaliczane do wydatków, co w oczywisty sposób odbije się na wysokości deficytu budżetowego. Widać to już w roku 2025, na który deficyt budżetu państwa zaplanowano w bezprecedensowej wysokości ok. 288,8 mld zł, czyli ok. 7,9% przewidywanej wielkości PKB w 2025 r.

W tabeli 13 przedstawiono różnice między państwowym długiem publicznym liczonym według przyjętych w Polsce zasad ewidencji operacji budżetowych a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych obliczonym dla Polski zgodnie z regułami obowiązującego w Unii Europejskiej systemu ESA 2010, będącego

uznanym międzynarodowym standardem statystyki finansów publicznych[22]. Źródłem różnic między wartościami długu publicznego według polskiej metodologii i systemu ESA są głównie różnice podmiotowego zakresu sektora finansów publicznych oraz sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zasadniczą rolę odgrywa fakt, iż do sektora instytucji rządowych i samorządowych zaliczane są prawie wszystkie fundusze utworzone w BGK w celu finansowania zadań rządowych. W ostatnich latach rozbieżność obu wycen długu publicznego wyraźnie wzrosła, a przedstawiona w tabeli 12 łączna kwota państwowego długu publicznego oraz gwarancji dla BGK i PFR S.A. jest bliższa ocenie zadłużenia Polski w systemie ESA niż wielkości państwowego długu publicznego.

Tabela 13. Państwowy dług publiczny i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2015–2024

Wyszczególnienie	2015	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	mln zł, stan na koniec roku						
Sektor finansów publicznych	877 282,4	990 945,6	1 111 805,7	1 148 579,3	1 209 497,9	1 328 065,6	1 611 594,2
Dostosowanie zakresu sektora	*48 319,9*	*56 746,9*	*225 509,2*	*263 348,8*	*305 150,3*	*364 531,2*	*405 263,0*
Dostosowanie tytułów dłużnych	*−1 708,8*	*−1 540,6*	*−271,8*	*−962,0*	*−1 870,5*	*−1 380,6*	*−5 017,5*
Sektor GG	923 893,5	1 046 151,8	1 337 043,1	1 410 966,1	1 512 777,7	1 691 216,2	2 011 839,7
	PKB = 100						
Sektor finansów publicznych	48,5	42,8	47,1	43,2	39,0	39,0	44,3
Sektor GG	51,1	45,2	56,6	53,0	48,8	49,7	55,3

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

Ostatnie lata nie były korzystne dla finansów samorządowych. Gminy musiały najpierw zmierzyć się z finansowymi skutkami pandemii, później – z dużymi podwyżkami dla nauczycieli, nie w pełni zrekompensowanymi w subwencji oświatowej. Od 2021 r. problemem dla JST stało się odejście – bez podstawy prawnej – od ustalonych w ustawie o dochodach JST reguł przekazywania JST należnych im dochodów. Przekazywanie samorządom zaniżonych udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych tylko częściowo rekompensowane było *ad hoc* tworzonym instrumentom finansowym (takim jak *uzupełnienie subwencji ogólnej*) i w niejasny sposób rozdzielanymi dotacjami.

[22] System ESA 2010 jest zgodny z rekomendowanym przez Organizację Narodów Zjednoczonych systemem rachunków narodowych (*System of National Accounts*) opublikowanym w 2008 r.

Tabela 14. Dochody i wydatki JST w latach 2015–2024

Wyszczególnienie	2015	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	mln zł							
Dochody	199 018,9	251 846,4	278 577,4	304 930,1	333 409,1	345 672,9	362 015,3	431 411,4
Subwencje ogólne	51 343,3	56 430,1	61 761,9	67 029,4	82 318,4	74 917,1	99 710,7	119 729,0
Dotacje	44 126,2	72 162,0	81 015,6	91 544,2	92 471,1	95 549,9	83 047,2	94 027,5
Dochody własne	103 549,5	123 254,3	135 799,9	146 356,5	158 619,6	175 206,0	179 257,3	217 654,8
Wydatki	196 415,3	259 385,3	280 276,5	299 240,6	315 967,3	353 852,8	384 955,2	432 230,7
Wydatki bieżące	157 839,2	206 507,9	229 218,7	250 488,8	264 127,1	288 950,4	291 835,2	345 713,2
Wydatki majątkowe	38 576,1	52 877,4	51 057,8	48 751,8	51 840,2	64 902,4	93 120,0	86 517,4
Zobowiązania	71 634,7	76 115,8	82 046,1	89 845,1	91 122,8	90 825,6	102 723,7	111 056,9
	PKB = 100							
Dochody	11,0	11,7	12,0	12,9	12,5	11,1	10,6	11,8
Subwencje ogólne	2,8	2,6	2,7	2,8	3,1	2,4	2,9	3,3
Dotacje	2,4	3,4	3,5	3,9	3,5	3,1	2,4	2,6
Dochody własne	5,7	5,7	5,9	6,2	6,0	5,7	5,3	6,0
Wydatki	10,9	12,1	12,1	12,7	11,9	11,4	11,3	11,9
Wydatki bieżące	8,7	9,6	9,9	10,6	9,9	9,3	8,6	9,5
Wydatki majątkowe	2,1	2,5	2,2	2,1	1,9	2,1	2,7	2,4
Zobowiązania	4,0	3,5	3,5	3,8	3,4	2,9	3,0	3,1

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

Od czerwca 2022 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych przejął od gmin zadanie polegające na wypłacie świadczeń z programu „Rodzina 500+". Spowodowało to zmniejszenie wydatków gmin i analogiczne zmniejszenie ich dochodów, nie miało więc praktycznie wpływu na sytuację finansową gmin.

Populacja JST, a w szczególności populacja gmin jest mocno zróżnicowana pod względem rozmiarów mierzonych powierzchnią, liczbą ludności lub potencjałem finansowym. Można przy tym wyróżnić trzy podstawowe grupy gmin:

- miasta na prawach powiatu, wykonujące zarówno zadania gmin, jak i powiatów,
- gminy położone w bezpośrednim otoczeniu miast na prawach powiatu,
- pozostałe gminy.

Na potrzeby analizy zróżnicowania dochodów gmin w toku wcześniejszych badań wyróżniono w Instytucie Badań i Analiz Finansowych WSIiZ grupę gmin blisko powiązanych z miastami na prawach powiatu, dalej nazywaną, w pewnym uproszczeniu, gminami w aglomeracjach[23]. W tabeli 13 przedstawiono dochody

[23] Wykaz gmin w aglomeracjach zamieszczono w: Misiąg W., Braja M., Misiąg J. i in., *Zintegrowany system wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*, WSIiZ, Rzeszów 2023, s. 256–259. Populacja gmin

JST przypadające na jednego mieszkańca, z wyróżnieniem wśród gmin niebędących miastami na prawach powiatu gmin w aglomeracjach i gmin poza aglomeracjami.

Tabela 15. Dochody i wydatki gmin w latach 2015–2024 według rodzajów jednostek

Wyszczególnienie	2015	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	zł na osobę							
DOCHODY								
Ogółem	**5 175,4**	**6 556,3**	**7 257,2**	**7 987,1**	**8 776,3**	**9 138,2**	**9 603,0**	**10 248,9**
Miasta na prawach powiatu	5 583,0	6 790,9	7 465,5	7 979,0	8 898,7	8 884,5	9 266,0	11 261,1
Pozostałe gminy	3 395,8	4 702,5	5 239,6	5 822,6	6 408,4	6 757,9	6 714,0	7 981,7
w aglomeracjach	3 553,2	4 960,6	5 617,6	6 031,1	6 651,6	6 654,5	6 615,1	7 872,3
poza aglomeracjami	3 360,6	4 643,0	5 151,4	5 771,0	6 347,5	6 784,2	6 739,5	8 010,2
WYDATKI								
Ogółem	**5 107,7**	**6 752,5**	**7 301,4**	**7 838,1**	**8 317,2**	**9 354,4**	**10 211,5**	**11 506,8**
Miasta na prawach powiatu	5 524,8	6 910,6	7 703,4	8 232,5	8 671,0	9 237,0	10 161,7	11 435,0
Pozostałe gminy	3 329,1	4 923,5	5 245,5	5 612,7	5 989,2	6 902,9	7 137,3	8 057,2
w aglomeracjach	3 502,5	5 202,8	5 661,5	5 873,4	6 237,1	6 897,2	7 064,7	7 842,7
poza aglomeracjami	3 290,3	4 859,1	5 148,4	5 548,3	5 927,1	6 904,3	7 155,9	8 113,1
Powiaty	908,1	1 109,8	1 148,0	1 262,0	1 339,5	1 573,4	1 847,0	2 172,0
Województwa	447,3	431,7	478,7	516,2	547,6	628,7	841,8	883,6
WYDATKI MAJĄTKOWE								
Ogółem	**1 003,2**	**1 376,5**	**1 330,1**	**1 277,0**	**1 364,6**	**1 715,8**	**2 470,1**	**2 303,3**
Miasta na prawach powiatu	1 020,4	1 167,7	1 264,0	1 211,1	1 254,0	1 391,4	1 806,3	1 355,5
Pozostałe gminy	561,3	1 016,3	887,4	830,0	911,5	1 257,1	1 887,4	1 877,6
w aglomeracjach	704,4	1 202,8	1 109,8	978,2	1 026,1	1 321,5	1 793,0	1 634,9
poza aglomeracjami	529,3	973,3	835,5	793,3	882,8	1 240,7	1 911,7	1 940,8

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

Do 2021 r. była wyraźna różnica wysokości dochodów na korzyść gmin w aglomeracjach. Sytuacja ta uległa zmianie w latach 2022–2023, gdy wiele małych gmin, wybranych według niejasnych, ale wyraźnie politycznych kryteriów, zostało zasilonych dodatkowymi, pozasystemowymi dotacjami z budżetu państwa. Dotacje te służyły bardziej wykazaniu się przez władze gmin spektakularnymi efektami

aglomeracyjnych została wyodrębniona na podstawie map satelitarnych obrazujących zasięg silnie zurbanizowanych obszarów wokół miast na prawach powiatu lub wokół zgrupowania takich miast. Do gmin aglomeracyjnych zaliczono 101 gmin miejskich, 76 gmin miejsko-wiejskich i 210 gmin wiejskich. W aglomeracjach mieszkało w 2024 r. ok. 46,6% ludności Polski.

inwestycyjnymi przed zbliżającymi się wyborami samorządowymi niż wzmocnieniu potencjału dochodowego gmin. Co więcej, długofalowym skutkiem takich dotacji będzie zwiększenie kosztów eksploatacyjnych utrudniające finansowanie najważniejszych zadań samorządowych.

Nie należy się więc spodziewać, by dotacje z lat 2022–2023 w trwały sposób zmieniły proporcje dochodowe między aglomeracjami i gminami bardziej oddalonymi od dużych miast. Dodać należy, że głębsza analiza dochodów gmin nieaglomeracyjnych prowadzi do wniosku, iż na terenach poza aglomeracjami największe dochody na jednego mieszkańca osiągają gminy, których gospodarka opiera się na działalności innej niż rolnictwo.

W 2025 r. weszła w życie nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, lecz jej finansowe skutki są jeszcze trudne do oceny.

Od pierwszego roku członkostwa Polski w Unii Europejskiej nasze rozliczenia z budżetem UE wykazują dodatnie saldo, które łącznie osiągnęło już wartość 164 905,2 mln euro[24]. Tak było też w ostatnich latach. Widoczne w tabeli 16 zmniejszenie transferów z budżetu UE w latach 2023–2024 jest stałym elementem cyklu płatności – nieregularnego, ale dość wyraźnego – powiązanego z kolejnymi wieloletnimi ramami finansowymi UE. Cykliczności transferów nie podlegają transfery finansujące dopłaty bezpośrednie, stabilne są też transfery środków na rozwój obszarów wiejskich. W ostatnich latach widoczny jest przy tym rosnący udział środków finansujących zadania wspólnej polityki rolnej (WPR) w ogólnej kwocie transferów z budżetu Unii Europejskiej do Polski – od 37,5% w 2020 r. do 47,1% w roku 2024. W głównej mierze wzrost ten jest jednak spowodowany stopniowym zmniejszaniem transferów z Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych, a nie znaczącym wzrostem środków UE dla wsi i rolnictwa.

Tabela 16. Transfery środków między budżetem UE i Polską w latach 2015–2024

Wyszczególnienie	2015	2020	2021	2022	2023	2024
	mln euro					
Transfery UE–Polska ogółem	**13 054,2**	**18 990,6**	**18 585,3**	**18 742,4**	**13 470,3**	**10 132,8**
Fundusz Spójności	3 811,9	4 261,6	3 274,4	3 802,7	1 889,8	324,5
Fundusze strukturalne	4 053,2	9 014,6	9 892,1	9 193,5	5 806,0	3 135,4
Wspólna polityka rolna	4 897,2	4 620,7	4 727,7	4 690,3	4 899,6	4 777,7
w tym:						
Dopłaty bezpośrednie	3 375,5	3 422,2	3 333,3	3 379,6	3 392,6	3 460,4

[24] Zob. *Transfery finansowe między Polską a budżetem UE w kolejnych latach członkostwa Polski w UE (2004–2020)*, https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska.

Wyszczególnienie	2015	2020	2021	2022	2023	2024
	mln euro					
Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich	1 428,3	1 196,5	1 392,3	1 308,6	1 504,8	1 310,9
Fundusz Sprawiedliwej Transformacji (JTF)	0,0	0,0	0,0	38,5	19,2	1 175,6
Fundusze Morskie i Rybackie	160,8	97,9	51,6	65,1	103,1	84,1
Instrument „Łącząc Europę" (CEF)	36,3	854,6	549,9	587,9	571,2	544,1
Pozostałe transfery	94,8	141,2	89,5	364,4	181,2	91,4
Transfery Polska–UE	**4 269,8**	**5 833,3**	**7 076,2**	**7 476,6**	**6 528,3**	**8 452,6**
Saldo	**8 784,4**	**13 157,3**	**11 509,1**	**11 265,8**	**6 941,9**	**1 680,2**

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

Specyficzną cechą polskich finansów publicznych jest od lat relatywnie niski udział wydatków budżetu państwa kierowanych do podmiotów spoza sektora finansów publicznych w ogólnej kwocie wydatków instytucji publicznych. Na taki stan rzeczy złożyło się kilka przyczyn, wśród których jako najważniejsze wskazać można:

- centralizację dochodów publicznych, powodującą z jednej strony brak znaczących dochodów własnych w wielu segmentach sektora finansów publicznych (w tym w sektorze samorządowym), z drugiej zaś – konieczność przeznaczenia znaczącej części dochodów budżetu państwa na transfery do sektora samorządowego, do pozabudżetowych instytucji sektora rządowego oraz do sektora ubezpieczeń społecznych,
- przekazanie instytucjom pozabudżetowym większości zadań z takich obszarów, jak ochrona zdrowia i ubezpieczenia społeczne,
- przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego większości zadań publicznych z zakresu oświaty, kultury i gospodarki komunalnej,
- wyłączenie z budżetu państwa większości dochodów pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz wydatków finansowanych tymi środkami – w przyjętej praktyce są one ujmowane w budżecie środków europejskich, stanowiącym (wbrew przepisom ustawy o finansach publicznych) odrębny od budżetu państwa plan finansowy.

W efekcie struktura wydatków budżetu państwa w zasadniczy sposób odbiega od struktury wydatków publicznych całego sektora finansów publicznych. O skali tych rozbieżności świadczyć może na przykład fakt, iż w strukturze działowej wydatków budżetu państwa z 2023 r. (czyli ostatniego roku, dla którego w zasobach Ministerstwa Finansów i Eurostatu dostępne są pełne dane sprawozdawcze) udział wydatków na oświatę i wychowanie w łącznej kwocie wydatków budżetowych wynosił 0,9%, a wydatków na ochronę zdrowia – 2,6%, podczas gdy w łącznym zestawieniu wydatków publicznych udział każdego z tych dwóch działów przekracza 10%.

Od kilku lat Ministerstwo Finansów nie publikuje już zbiorczych zestawień dochodów i wydatków sektora finansów publicznych, które i poprzednio prezentowane były w formie uniemożliwiającej odczytanie działowej struktury wydatków. Obecnie jedynym dostępnym źródłem informacji o strukturze wydatków publicznych są dostępne na stronie internetowej Eurostatu – urzędu statystycznego Unii Europejskiej – zestawienia wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych prezentowane w układzie unijnej klasyfikacji funkcji państwa (COFOG), dość istotnie różniącej się od polskiej klasyfikacji budżetowej zarówno w układzie wyróżnianych kategorii wydatków i zadań, jak i w ogólnej metodologii zaliczania konkretnych wydatków do odpowiednich kategorii COFOG[25].

Zestawienie dochodów i wydatków polskiego sektora instytucji rządowych i samorządowych, uwzględniające najbardziej ogólne kategorie wydatków, przedstawiono w tabeli 17. Odnotować należy, że dane te publikowane są z dużym opóźnieniem w stosunku do okresu, z którego pochodzą. W znacznym stopniu ogranicza to ich użyteczność.

Tabela 17. Dochody i wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2015–2023

Wyszczególnienie	2015	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	mln zł						
Dochody	**703 949,8**	**876 122,0**	**941 512,0**	**966 002,0**	**1 113 129,0**	**1 234 644,0**	**1 420 504,0**
Wydatki	**750 622,3**	**881 372,7**	**958 325,9**	**1 127 865,8**	**1 160 188,2**	**1 346 559,9**	**1 600 439,5**
Działalność ogólnopaństwowa	88 234,0	92 588,5	96 850,6	102 762,5	108 937,6	135 137,1	166 453,3
Obrona narodowa	27 932,7	34 743,4	37 294,3	40 600,5	41 453,2	49 677,1	69 792,4
Bezpieczeństwo i porządek publiczny	39 884,1	44 700,9	47 926,2	54 544,9	57 495,6	70 971,1	76 966,7

[25] Klasyfikacja COFOG (*Classification of Functions of Government*) obowiązuje w Unii Europejskiej na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 174 z 26.6.2013, s. 1–727). Szczególnie istotne różnice dotyczą klasyfikacji wydatków organów administracji publicznej oraz wydatków na badania naukowe i na prace badawczo-rozwojowe. Poważne problemy sprawia też klasyfikacja COFOG w sekcji „Sprawy gospodarcze", w której w jednej podziałce klasyfikacyjnej ujęto np.:

– sprawy ogólnogospodarcze, związane z handlem i rynkiem pracy,
– sprawy związane z górnictwem, działalnością produkcyjną i budownictwem,
– sprawy ogólnogospodarcze, związane z handlem i rynkiem pracy.

Na temat możliwości wykorzystania klasyfikacji COFOG w krajowej ewidencji budżetowej zob. np. Bitner M., Sierak J., *Klasyfikacja wydatków rozwojowych i jej zastosowanie do wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2017.

Skonsolidowana wersja rozporządzenia nr 549/2013 dostępna jest na stronie internetowej: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:02013R0549-20240901.

Wyszczególnienie	2015	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	mln zł						
Sprawy gospodarcze	88 788,4	106 726,6	111 186,4	208 067,2	158 481,1	200 158,6	256 596,5
Ochrona środowiska	10 822,4	10 405,6	11 998,4	13 119,1	14 839,1	19 294,9	22 430,2
Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	12 727,6	12 552,1	12 429,2	11 319,6	12 231,4	15 351,5	23 559,0
Zdrowie	84 080,9	101 941,0	111 890,3	125 380,4	151 492,4	162 193,4	195 110,9
Rekreacja, kultura i religia	20 272,0	28 327,3	31 363,6	29 965,2	30 811,2	34 626,3	45 596,6
Edukacja	94 994,8	106 006,4	114 882,3	119 604,0	129 575,8	141 876,0	168 703,3
Ochrona socjalna	282 885,6	343 380,9	382 504,7	422 502,4	454 870,9	517 273,8	575 230,6
Wynik	**−46 672,5**	**−5 250,7**	**−16 813,9**	**−161 863,8**	**−47 059,2**	**−111 915,9**	**−197 935,5**
	Wydatki ogółem = 100						
Wydatki	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Działalność ogólnopaństwowa	11,8	10,5	10,1	9,1	9,4	10,0	10,4
Obrona narodowa	3,7	3,9	3,9	3,6	3,6	3,7	4,4
Bezpieczeństwo i porządek publiczny	5,3	5,1	5,0	4,8	5,0	5,3	4,8
Sprawy gospodarcze	11,8	12,1	11,6	18,4	13,7	14,9	16,0
Ochrona środowiska	1,4	1,2	1,3	1,2	1,3	1,4	1,4
Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	1,7	1,4	1,3	1,0	1,1	1,1	1,5
Zdrowie	11,2	11,6	11,7	11,1	13,1	12,0	12,2
Rekreacja, kultura i religia	2,7	3,2	3,3	2,7	2,7	2,6	2,8
Edukacja	12,7	12,0	12,0	10,6	11,2	10,5	10,5
Ochrona socjalna	37,7	39,0	39,9	37,5	39,2	38,4	35,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Mimo sformułowanych powyżej zastrzeżeń z tabeli 17 można bez trudu odczytać najważniejsze trendy zmian rozmiarów i struktury polskich wydatków publicznych, w tym w szczególności:

- nieznaczny wpływ pandemii COVID-19 na rozmiary dochodów publicznych,
- wyraźny wzrost deficytu sektora spowodowany zarówno wydatkami poniesionymi w związku (lub pod pozorem) przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19,

- szybki wzrost wydatków na zadania klasyfikowane jako „sprawy gospodarcze", spowodowany wydatkami na programy osłonowe uruchomione w związku z pandemią COVID-19.

2.2.3. Finanse samorządu terytorialnego 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 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",
- 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 zmianę 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 – 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 także 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 między 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,
- deklarowanie przez wielu mieszkańców obszarów wiejskich zamieszkania w miastach,
- koszty wykonywania niektórych zadań, które na terenach wiejskich są ze względu na większe rozproszenie terytorialne ludności bardziej kosztowne niż w 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, czyli ok. 68 zł na jednego mieszkańca, niższe o prawie 10% od dochodów na mieszkańca we wszystkich gminach, lecz o 7,5% większe od dochodów gmin miejskich innych niż miasta na prawach powiatu.

Tabela 18. Dochody jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015–2024

Wyszczególnienie	2015	2020	2021	2022	2023	2024
	zł na 1 mieszkańca					
JST OGÓŁEM	**5 175,4**	**7 987,1**	**8 776,3**	**9 138,2**	**9 603,0**	**11 485,0**
Gminy ogółem	**4 114,7**	**6 532,7**	**7 226,4**	**7 455,2**	**7 549,4**	**9 053,3**
Miasta na prawach powiatu	5 583,0	7 979,0	8 898,7	8 884,5	9 266,0	11 261,1
Gminy miejskie	3 237,4	5 713,0	6 325,2	6 037,4	6 416,8	7 369,2
Gminy miejsko-wiejskie	3 607,3	6 088,9	6 651,6	6 655,7	6 580,6	7 850,9
Gminy wiejskie	3 639,9	6 109,3	6 763,8	6 864,9	6 704,0	8 056,2
Aglomeracje	**5 031,5**	**7 418,5**	**8 245,5**	**8 229,9**	**8 481,5**	**10 248,9**
Miasta na prawach powiatu	5 583,0	7 979,0	8 898,7	8 884,5	9 266,0	11 261,1
Gminy miejskie	3 360,6	5 771,0	6 347,5	6 784,2	6 739,5	8 010,2
Gminy miejsko-wiejskie	3 607,3	6 088,9	6 651,6	6 655,7	6 580,6	7 850,9
Gminy wiejskie	3 639,9	6 109,3	6 763,8	6 864,9	6 704,0	8 056,2
Gminy poza aglomeracjami	**3 360,6**	**5 771,0**	**6 347,5**	**6 784,2**	**6 739,5**	**8 010,2**
Gminy miejskie	3 262,8	5 587,9	6 105,0	6 210,4	6 328,1	7 512,3
Gminy miejsko-wiejskie	3 294,6	5 664,4	6 217,2	6 624,6	6 512,7	7 835,2
Gminy wiejskie	3 477,6	5 977,1	6 611,9	7 274,0	7 200,3	8 485,1
Powiaty	**917,3**	**1 350,1**	**1 413,3**	**1 534,8**	**1 785,4**	**2 198,5**
Województwa	**444,9**	**548,9**	**600,9**	**651,5**	**852,6**	**951,6**

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 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 16 pokazują, że dochody na jednego mieszkańca były w 2023 r. wyraźnie wyższe niż w 2020 r. 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 2020 r.;
- 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, w tym w gminach wiejskich – 16,6%. Efekty uwzględnienia tych czynników przedstawiono w tabeli 33. Dochody na jednego mieszkańca przedstawiono w postaci nominalnych i realnych (po eliminacji skutków inflacji) kwot dochodów oraz indeksów realnych zmian dochodów pomiędzy rokiem 2020 i 2023. Z obliczeń wyłączono przybliżone kwoty dochodów[26] związanych z programem „Rodzina 500+".

[26] 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.

Tabela 19. Dochody gmin w latach 2015–2024 po wyłączeniu wydatków na program Rodzina 500+

Wyszczególnienie	2015	2020	2021	2022	2023	2024
	zł na mieszkańca					
Gminy ogółem	**4 115**	**5 478**	**6 167**	**7 013**	**7 548**	**10 249**
Miasta na prawach powiatu	5 583	6 997	7 911	8 472	9 265	11 261
Gminy miejskie	3 259	4 599	5 129	5 760	6 342	7 369
Gminy miejsko-wiejskie	3 342	4 655	5 208	6 179	6 529	8 056
Gminy wiejskie	3 514	4 865	5 501	6 693	7 074	7 851
	po uwzględnieniu inflacji					
Gminy ogółem	**4 484**	**5 478**	**5 867**	**5 833**	**5 636**	**7 386**
Miasta na prawach powiatu	6 084	6 997	7 527	7 047	6 917	8 116
Gminy miejskie	3 551	4 599	4 880	4 790	4 735	5 311
Gminy miejsko-wiejskie	3 642	4 655	4 955	5 139	4 874	5 806
Gminy wiejskie	3 829	4 865	5 235	5 567	5 282	5 658
	po uwzględnieniu inflacji, 2020 = 100					
Gminy ogółem	**81,9**	**100,0**	**107,1**	**106,5**	**102,9**	**134,8**
Miasta na prawach powiatu	86,9	100,0	107,6	100,7	98,9	116,0
Gminy miejskie	77,2	100,0	106,1	104,2	103,0	115,5
Gminy miejsko-wiejskie	78,2	100,0	106,4	110,4	104,7	124,7
Gminy wiejskie	78,7	100,0	107,6	114,4	108,6	116,3

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

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%) zadecydował niewielki – w warunkach wysokiej inflacji – wzrost dochodów własnych, których głównymi składnikami są dochody podatkowe gmin. Jak widać z danych zamieszczonych w tabeli 34, między 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 wykorzystała – 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 zadecydowały przede wszystkim dochody z udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych, które w 2023 r. były aż o 93% większe niż w 2020 r.

Tabela 20. Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w latach 2020–2024

Treść	2020	2021	2022	2023	2024		
	zł na osobę					2020 = 100	
						nominalne	realne[a]
JST OGÓŁEM	**3 833,6**	**4 175,4**	**4 631,7**	**4 755,1**	**5 794,4**	**151,1**	**105,3**
Gminy ogółem	**3 187,5**	**3 479,2**	**3 854,3**	**3 875,6**	**4 703,1**	**147,5**	**102,8**
Gminy w aglomeracjach	4 050,7	4 535,2	4 825,6	4 953,5	6 143,7	151,7	105,7
Gminy poza aglomeracjami	2 445,3	2 568,4	3 013,0	2 939,0	3 446,2	140,9	98,2
Miasta na prawach powiatu	**4 460,2**	**5 043,9**	**5 356,7**	**5 502,6**	**6 874,9**	**154,1**	**107,4**
Gminy miejskie	**2 872,8**	**3 138,1**	**3 400,1**	**3 502,5**	**4 202,6**	**146,3**	**102,0**
Gminy w aglomeracjach	3 040,6	3 331,8	3 428,6	3 758,6	4 377,4	144,0	100,3
Gminy poza aglomeracjami	2 840,9	3 100,9	3 394,6	3 452,5	4 168,1	146,7	102,3
Gminy miejsko-wiejskie	**2 566,2**	**2 748,6**	**3 092,9**	**3 111,7**	**3 655,5**	**142,5**	**99,3**
Gminy w aglomeracjach	3 141,7	3 395,2	3 636,3	3 742,1	4 568,3	145,4	101,3
Gminy poza aglomeracjami	2 451,1	2 618,9	2 981,8	2 978,5	3 464,6	141,3	98,5
Gminy wiejskie	**2 394,2**	**2 459,4**	**2 997,5**	**2 837,0**	**3 346,2**	**139,8**	**97,4**
Gminy w aglomeracjach	2 976,8	3 224,1	3 537,5	3 551,9	4 359,7	146,5	102,1
Gminy poza aglomeracjami	2 205,1	2 205,5	2 815,7	2 595,7	2 991,4	135,7	94,5
Powiaty	**546,5**	**538,9**	**605,6**	**592,7**	**747,3**	**136,7**	**95,3**
Województwa	**279,5**	**334,3**	**370,4**	**480,8**	**588,1**	**210,4**	**146,7**

[a] Przeliczone z wielkości nominalnej z wykorzystaniem wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2020–2024, wynoszącego 43,48%.

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 3) 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 3. Dochody własne gmin na 1 mieszkańca w 2024 r.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

O mniejszych dochodach gmin rolniczych decydują dwa istotne czynniki – 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 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 21. Dochody gmin z udziałów w PIT i CIT w latach 2015–2024

Wyszczególnienie	2015	2020	2021	2022	2023	2024
	zł na osobę					
Gminy ogółem	**855,4**	**1 214,9**	**1 379,2**	**1 420,8**	**1 240,2**	**1 875,4**
Miasta na prawach powiatu	1 482,0	2 086,1	2 368,3	2 391,9	2 153,9	3 277,5
Gminy miejskie	790,6	1 080,2	1 222,7	1 231,7	1 066,3	1 596,4
Gminy miejsko-wiejskie	653,3	993,6	1 133,4	1 250,5	1 010,3	1 540,7
Gminy wiejskie	300,1	421,2	475,8	497,9	425,0	617,1
Aglomeracje	**1 336,2**	**1 887,5**	**2 160,6**	**2 200,0**	**1 958,5**	**3 005,0**
Miasta na prawach powiatu	1 095,9	1 516,5	1 727,4	1 748,1	1 577,0	2 402,8
Gminy miejskie	49,1	68,4	79,6	79,1	68,2	104,7
Gminy miejsko-wiejskie	911,8	1 314,5	1 505,2	1 531,5	1 301,0	2 019,7
Gminy wiejskie	849,0	1 270,3	1 473,3	1 555,3	1 279,2	2 022,1
Poza strefami podmiejskimi	**562,6**	**858,3**	**974,0**	**1170,1**	**854,9**	**1 285,6**
Gminy miejskie	347,8	363,7	367,8	371,7	375,1	378,7
Gminy miejsko-wiejskie	211,0	212,2	211,7	211,5	210,3	206,8
Gminy wiejskie	131,0	136,0	137,5	139,0	140,7	144,2

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

Zróżnicowanie dochodów gmin z podatków lokalnych[27] jest podobne do tego, jak rozkładają się dochody z udziałów w PIT, chociaż istnieją pewne odmienności tego rozkładu, widoczne szczególnie, gdy analizujemy oddzielnie

[27] 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.

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.

Tabela 22. Dochody gmin z podatków lokalnych w latach 2015–2024

Wyszczególnienie	2015	2020	2021	2022	2023	2024
	zł na osobę					
Gminy ogółem	**911,7**	**1 334,2**	**1 523,5**	**1 648,1**	**1 368,0**	**2 086,8**
Miasta na prawach powiatu	1 504,7	2 129,1	2 435,3	2 474,5	2 239,7	3 426,1
Gminy miejskie	813,9	1 151,2	1 315,8	1 337,5	1 167,2	1 761,7
Gminy wiejskie	626,9	942,6	1 072,5	1 178,2	941,2	1 413,8
Gminy miejsko-wiejskie	511,6	834,2	955,1	1 252,2	827,1	1 282,7
Aglomeracje	**1 336,2**	**1 887,5**	**2 160,6**	**2 200,0**	**1 958,5**	**3 005,0**
Miasta na prawach powiatu	1 504,7	2 129,1	2 435,3	2 474,5	2 239,7	3 426,1
Gminy miejskie	940,5	1 304,6	1 516,4	1 505,9	1 299,0	1 992,7
Gminy wiejskie	911,8	1 314,5	1 505,2	1 531,5	1 301,0	2 019,7
Gminy miejsko-wiejskie	245,5	412,5	489,1	523,6	431,8	708,0
Poza strefami podmiejskimi	**562,6**	**858,3**	**974,0**	**1 170,1**	**854,9**	**1 285,6**
Gminy miejskie	791,4	1 122,0	1 277,3	1 304,9	1 141,5	1 716,2
Gminy wiejskie	575,6	868,3	985,7	1 105,9	865,2	1 287,0
Gminy miejsko-wiejskie	414,1	692,6	783,1	1 150,1	674,5	1 023,8

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

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.

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 23. Wydatki JST w latach 2015–2024, ceny bieżące

Wyszczególnienie	2015	2020	2021	2022	2023	2024
	mln zł					
JST ogółem	**196 415,3**	**299 240,6**	**315 967,3**	**353 852,8**	**384 955,2**	**432 230,7**
Gminy ogółem	**155 768,5**	**247 218,7**	**260 992,5**	**290 068,7**	**306 384,6**	**344 115,3**
Miasta na prawach powiatu	69 661,4	69 824,2	71 941,5	78 504,1	87 014,6	96 885,5
Gminy miejskie	19 252,0	31 993,9	33 572,4	36 327,4	37 427,4	42 567,7
Gminy wiejskie	37 575,1	62 004,1	65 835,5	77 643,8	80 172,3	88 091,8
Gminy miejsko-wiejskie	29 117,3	49 718,6	53 381,1	61 529,3	63 389,3	73 091,3
Powiaty	**23 444,1**	**32 313,9**	**34 172,7**	**40 003,2**	**46 836,2**	**54 925,5**
Województwa	**17 202,7**	**19 708,0**	**20 802,1**	**23 780,8**	**31 734,4**	**33 189,9**
	Ogółem = 100					
JST ogółem	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Gminy ogółem	**79,3**	**82,6**	**82,6**	**82,0**	**79,6**	**79,6**
Miasta na prawach powiatu	35,5	23,3	22,8	22,2	22,6	22,4
Gminy miejskie	9,8	10,7	10,6	10,3	9,7	9,8
Gminy wiejskie	19,1	20,7	20,8	21,9	20,8	20,4
Gminy miejsko-wiejskie	14,8	16,6	16,9	17,4	16,5	16,9
Powiaty	**11,9**	**10,8**	**10,8**	**11,3**	**12,2**	**12,7**
Województwa	**8,8**	**6,6**	**6,6**	**6,7**	**8,2**	**7,7**

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 wynika 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 najsłabiej 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 24. Wydatki JST w latach 2015–2024, ceny stałe 2015 r.

Wyszczególnienie	2015	2020	2021	2022	2023	2024
	mln zł					
JST ogółem	**196 415,3**	**274 627,6**	**275 907,1**	**270 095,5**	**263 766,6**	**277 822,9**
Gminy ogółem	**155 768,5**	**226 884,6**	**227 902,4**	**221 409,2**	**209 931,0**	**221 185,4**
Miasta na prawach powiatu	69 824,2	94 988,9	94 484,8	87 449,7	85 919,5	90 221,4
Gminy miejskie	19 252,0	29 362,3	29 315,9	27 728,7	25 644,8	27 361,0
Gminy miejsko-wiejskie	29 117,3	45 629,1	46 613,1	46 965,3	43 433,6	46 980,6
Gminy wiejskie	37 575,1	56 904,1	57 488,5	59 265,5	54 933,1	56 622,4
Powiaty	**23 444,1**	**29 656,0**	**29 840,1**	**30 534,4**	**32 091,6**	**35 304,2**
Województwa	**17 202,7**	**18 087,0**	**18 164,7**	**18 151,9**	**21 744,0**	**21 333,3**
	zł na osobę					
JST ogółem	**5 107,7**	**7 193,4**	**7 262,7**	**7 140,2**	**6 996,8**	**7 396,2**
Gminy ogółem	**4 050,7**	**5 942,9**	**5 999,1**	**5 853,2**	**5 568,7**	**5 888,4**
Miasta na prawach powiatu	5 524,8	7 555,4	7 571,6	7 050,6	6 962,7	7 350,0
Gminy miejskie	3 212,4	5 071,6	5 113,4	4 880,2	4 549,7	4 893,6
Gminy miejsko-wiejskie	3 284,5	5 088,9	5 185,0	5 201,9	4 757,1	5 067,9
Gminy wiejskie	3 429,0	5 244,9	5 329,2	5 531,7	5 186,5	5 430,5
Powiaty	**908,1**	**1 158,2**	**1 169,7**	**1 201,0**	**1 265,5**	**1 396,1**
Województwa	**447,3**	**473,8**	**478,1**	**479,9**	**576,8**	**567,9**

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 ⅓ 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 w 2017 r. na gminy 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 były – i to rzetelnie – dotacjami na zadania zlecone.

Wydatki gmin na administrację od 2019 r. zwiększyły się – w przeliczeniu na jednego mieszkańca – o ok. 57% przy wzroście cen między rokiem 2019 i 2024 o 37,3%.

Tabela 25. Wydatki gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w latach 2010–2024

Wyszczególnienie	2015	2020	2021	2022	2023	2024
	zł na osobę					
Wydatki ogółem	**5 638,1**	**5 638,1**	**6 027,9**	**7 049,5**	**7 279,4**	**8 183,2**
w tym:						
Oświata i wychowanie[a]	1 291,3	1 672,2	1 836,9	2 044,3	2 406,2	2 918,8
Pomoc społeczna[b]	547,0	261,1	281,9	1 067,7	428,1	509,5
Rodzina	0,0	1 600,3	1 587,3	957,8	548,3	657,4
Administracja publiczna	358,1	464,6	511,5	637,6	717,0	805,9
Gospodarka komunalna	328,5	514,8	585,9	635,9	771,3	749,4
Transport	263,0	411,0	443,5	630,6	925,3	1 021,2
Rolnictwo	138,4	138,4	138,7	138,9	139,1	139,3
Kultura	112,5	157,7	169,6	208,2	273,1	330,8
Gospodarka mieszkaniowa	81,1	99,3	136,0	147,0	187,5	170,6
Wydatki ogółem	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
w tym:						
Oświata i wychowanie[a]	22,9	29,7	30,5	29,0	33,1	35,7
Pomoc społeczna[b]	9,7	4,6	4,7	15,1	5,9	6,2
Rodzina	0,0	28,4	26,3	13,6	7,5	8,0
Administracja publiczna	6,4	8,2	8,5	9,0	9,8	9,8
Gospodarka komunalna	5,8	9,1	9,7	9,0	10,6	9,2
Transport	4,7	7,3	7,4	8,9	12,7	12,5
Rolnictwo	2,5	2,5	2,3	2,0	1,9	1,7
Kultura	2,0	2,8	2,8	3,0	3,8	4,0
Gospodarka mieszkaniowa	1,4	1,8	2,3	2,1	2,6	2,1

[a] Razem z edukacyjną opieką wychowawczą
[b] Razem z pozostałymi zadaniami w zakresie polityki społecznej

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

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 ma 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 miała 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 latach 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. 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.

Między rokiem 2015 i 2024 wydatki gmin wiejskich i miejsko-wiejskich na oświatę zwiększyły się o 326,2%, a dochody z subwencji oświatowej wzrosły o 251,4%. W efekcie wydatki na oświatę finansowane z dochodów innych niż subwencja oświatowa wzrosły aż o 549,4%.

Tabela 26. Relacja subwencji oświatowej do wydatków na oświatę w latach 2010–2024

Wyszczególnienie	2015	2020	2021	2022	2023	2024
	%					
JST ogółem	**69,4**	**62,6**	**59,8**	**56,8**	**56,0**	**61,8**
Gminy ogółem	**62,9**	**56,9**	**54,7**	**52,0**	**51,1**	**56,6**
Miasta na prawach powiatu	52,3	48,9	47,2	44,8	44,8	49,0
Gminy miejskie	65,6	60,9	59,0	56,7	56,8	61,9
Gminy miejsko-wiejskie	59,3	54,0	51,4	48,2	46,8	52,7
Gminy wiejskie	66,8	57,0	54,3	51,4	48,7	55,0
Powiaty	**108,5**	**103,0**	**96,6**	**92,4**	**92,0**	**98,6**
Województwa	**84,7**	**67,0**	**57,9**	**56,0**	**51,3**	**59,1**

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 r.[28] 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.

[28] Misiąg W., Braja M., Misiąg J. i in., *Zintegrowany system wsparcia*, dz. cyt., s. 209–227.

2.2.4. Nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Dnia 1 października 2024 r. Sejm uchwalił nową ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[29], uchylając jednocześnie ustawę o tej samej nazwie[30], uchwaloną w 2003 r. i prawie 60 razy nowelizowaną. Nowa ustawa weszła w życie (z wyjątkiem kilku artykułów wchodzących w życie od 1 stycznia 2025 r. i 1 stycznia 2026 r.) z dniem 25 października 2024 r. i po raz pierwszy miała zastosowanie do budżetów JST na rok 2025. Ustawa zawiera jednak wiele przepisów przejściowych, które obowiązywać maja tylko w roku 2025 i które dość znacząco różnią się od przepisów „docelowych". Oznacza to, że pełną analizę skutków nowej ustawy będzie można przeprowadzić dopiero na podstawie wyników budżetów JST za rok 2026, a więc najwcześniej w 2027 r. Ustawa zawiera co prawda przepis nakazujący Ministrowi Finansów[31] ogłoszenie oceny skutków obowiązywania ustawy, lecz ocena ta nie będzie jeszcze dawała jasnej odpowiedzi na pytanie o skutki funkcjonowania ustawy w jej docelowym kształcie. Dotyczy to również kluczowej w kontekście opracowywanego programu przebudowy wsi i rolnictwa kwestii wpływu nowych rozwiązań na kondycję finansową i perspektywy rozwoju JST położonych na obszarach wiejskich. Jest to szczególnie istotne z tego względu, że na podstawie wstępnej analizy tekstu ustawy można mieć w tej kwestii poważne wątpliwości. Wątpliwości te pogłębia jeszcze (oprócz braku informacji o kształcie ustawy po wygaśnięciu przepisów przejściowych) fakt, iż wprowadzone nową ustawą kierunki zmian systemu finansów JST wydają się dla mniejszych i słabszych finansowo jednostek dość ryzykowne.

Zmiany wprowadzone nową ustawą w zasadniczy sposób zmieniają zasady subwencjonowania JST oraz zasady przekazywania JST środków z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) i w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT). W największym skrócie zmiany te polegają na:

- uznaniu miast na prawach powiatu za odrębną kategorię jednostek samorządu terytorialnego i odejściu od zasady, zgodnie z którą dochodami miast na prawach powiatu są wszystkie dochody należne gminom i powiatom;
- formalnym uznaniu dochodów z udziałów w PIT i CIT za dochody własne JST;
- zastąpieniu wielosegmentowej subwencji ogólnej, której poszczególne składowe obliczane były na podstawie odrębnych algorytmów przez jednolitą subwencję ogólną, dla której podstawą będzie różnica szacowanych dochodów JST i *potrzeb wydatkowych*, obliczanych według zasad określonych w ustawie,

[29] Dz.U. poz. 1572 ze zm.

[30] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 356.

[31] Art. 119 nowej ustawy: *Minister właściwy do spraw finansów publicznych w terminie do dnia 30 czerwca 2026 r. przedłoży reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego informację o skutkach obowiązywania ustawy wraz z ewentualnymi propozycjami zmian.*

przy czym zasady przyjęte dla budżetów na rok 2025 w istotny sposób różnią się od zasad docelowych, które zostaną dopiero określone w niewydanym jeszcze rozporządzeniu Ministra Finansów;

- odejściu od zasady przyznawania subwencji ogólnej wszystkim JST – subwencje przyznawane będą tylko jednostkom, w których różnica szacowanych dochodów i potrzeb finansowych będzie mniejsza od ustalonych w ustawie normatywów;
- zastąpieniu udziałów we wpływach z PIT i CIT udziałami w dochodach osób fizycznych i prawnych podlegających opodatkowaniu, z jednoczesnym ustaleniem nowych udziałów, wynoszących – w relacji do dochodów podlegających opodatkowaniu:
  - dla PIT: 7% dla gmin, 8,6% dla miast na prawach powiatu, 2% dla powiatów i 0,35% dla województw,
  - dla CIT: 1,6% dla gmin, 2,2% dla miast na prawach powiatu, 1,7% dla powiatów i 2,3% dla województw – jak widać udziały województw są zarówno dla PIT, jak i dla CIT mniejsze od sumy odpowiednich udziałów dla gmin i powiatów;
- ustalenia należnych w danym roku udziałów w PIT i CIT dokonuje się na podstawie odpowiednio waloryzowanych danych z roku poprzedzającego rok, w którym uchwalany jest budżet na dany rok.

Przyjęty sposób obliczania udziałów w CIT i PIT powoduje, że kwoty należne JST nie mają powiązania z faktycznymi dochodami z tych podatków, a zależą od przyjętej reguły waloryzacji, w której ważną rolę odgrywają wskaźniki ustalone przez Ministra Finansów. Jest to istotne z tego względu, że nowa ustawa nie przewiduje żadnego mechanizmu wyrównania w przypadku, gdy faktyczne dochody z CIT i PIT będą wyższe od przyjętych przez Ministra Finansów.

Nowa ustawa nie wprowadziła żadnych istotnych zmian w przepisach dotyczących finansowania zadań zleconych jednostkom samorządowym na podstawie ustaw. Tym samym nierozwiązany pozostał problem kalkulacji i podziału kwot przeznaczanych w budżecie państwa na dotacje do zadań zleconych.

Nowym instrumentem finansów samorządowych jest *rezerwa na uzupełnienie dochodów*, obligatoryjnie tworzona w budżecie państwa w wysokości 1% dochodów z CIT i PIT powiększonego o 700 mln zł.

Wiele rozwiązań przyjętych w nowej ustawie należy ocenić pozytywnie – są one zresztą zgodne z wcześniej zgłaszanymi przez nas propozycjami zmian w systemie dochodów samorządowych. Do zmian takich należy w szczególności zaliczyć:

- uproszczenie konstrukcji subwencji ogólnej, a w szczególności zniesienie subwencji oświatowej jako odrębnie kalkulowanej i należnej wszystkim gminom i powiatom części subwencji ogólnej,
- zniesienie zasady obligatoryjnego przyznawania subwencji ogólnej wszystkim jednostkom samorządowym, niezależnie od rozmiarów ich dochodów i niezbędnych wydatków,

- przyjęcie za podstawę mechanizmu wyrównawczego różnicy między szacunkowo określonymi dochodami jednostki samorządowej i szacunkiem jej wydatków niezbędnych dla prawidłowego wykonania wszystkich zadań samorządowych.

Podkreślając te walory nowej ustawy, wskazać też należy zawarte w niej rozwiązania, które albo budzą zastrzeżenia, albo w chwili obecnej nie dają się jednoznacznie ocenić. Na gruncie interesującego nas problemu finansowania gmin na obszarach wiejskich największe zastrzeżenia związane są z faktem, że gminy na obszarach wiejskich, charakteryzujące się na ogół relatywnie niskimi dochodami, opierały obecne finansowanie przypisanych im zadań na transferach z budżetu państwa. Nowa ustawa dokonała tu zasadniczej zmiany, radykalnie ograniczając rozmiary subwencji, rekompensowane sektorowi samorządowemu jako całości zwiększeniem wpływów z udziałów w podatkach dochodowych. Nie ma jednak dzisiaj jasnej odpowiedzi na kilka ważnych pytań:

- czy zmiana zasad obliczania udziałów w PIT i CIT faktycznie w pełni zrekompensuje zmniejszenie dochodów JST z tytułu subwencji ogólnej,
- w jaki sposób zmiany zasad finansowania JST odbiją się na sytuacji finansowej różnych grup gmin,
- czy przyjęte dla 2025 r. i pozostające do ustalenia zasady określania potrzeb finansowych JST będą rzetelną oceną wydatków niezbędnych do wykonania wszystkich zadań zgodnie z obowiązującymi standardami,
- jaka będzie praktyka ustalania przez Ministra Finansów wartości parametrów wpływających bezpośrednio na wartości standardowych (szacowanych) dochodów i na ocenę potrzeb finansowych.

Niezależnie od tych kwestii zasygnalizować warto inne słabości ustawy, wśród których za najważniejsze uznać należy:

- brak mechanizmu korygującego wypłacane jednostkom samorządowym udziały w PIT i CIT, gdy okaże się, że oceny tych udziałów przyjęte do wyznaczenia kwot należnych JST były zaniżone,
- zbyt uproszczone algorytmy wyliczania potrzeb finansowych, a w szczególności pominięcie w tych algorytmach zróżnicowania kosztów wykonywania tych samych zadań w różnych grupach gmin i powiatów,
- zbędne i łamiące logikę konstrukcji systemu dochodów ustanowienie potrzeb wyrównawczych jako jednej z kategorii zadań stanowiących podstawę szacowania potrzeb finansowych.

W tabeli 27 zamieszczono zestawienie wskaźników służących do szacowania potrzeb wydatkowych JST. Uchwalając ustawę, z góry założono, że zestaw wskaźników przyjęty do obliczeń za rok 2025 ma charakter tymczasowy. Nie znamy jednak nadal docelowego ich układu.

Tabela 27. Determinanty potrzeb wydatkowych JST

Obszar wydatkowy	Waga obszaru	Determinanty / waga determinanty w obszarze
Gminy bez miast na prawach powiatu		
Administracja publiczna	0,24	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w danym powiecie do średniej krajowej
Oświata i wychowanie – szkoły	0,17	Liczba oddziałów w szkołach podstawowych
Oświata i wychowanie – wychowanie przedszkolne	0,19	Liczba dzieci uczęszczających do przedszkola
Polityka społeczna	0,12	Liczba gospodarstw domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	0,07	Ilość wody dostarczonej i ścieków bytowych odprowadzonych siecią kanalizacyjną [dam3]
Transport i łączność	0,06	Liczba mieszkańców w wieku 20–64
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	0,07	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w danym powiecie do średniej krajowej
Pozostałe	0,08	Liczba mieszkańców
Miasta na prawach powiatu		
Transport i łączność	0,18	Liczba pracujących ogółem
Administracja publiczna	0,15	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej
Oświata i wychowanie – szkoły	0,15	Liczba oddziałów w szkołach podstawowych, ponadpodstawowych i policealnych
Oświata i wychowanie – wychowanie przedszkolne	0,17	Liczba dzieci uczęszczających do przedszkola
Polityka społeczna	0,15	Liczba osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej (łącznie z filiami) /0,8065
		Liczba bezrobotnych zarejestrowanych /0,1935
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	0,05	Suma powierzchni parków spacerowo-wypoczynkowych, zieleńców i terenów zieleni osiedlowej oraz średniej powierzchni objętej utrzymaniem czystości i porządku przez gminy w okresie letnim i powierzchni objętej utrzymaniem czystości i porządku przez gminy w okresie zimowym – będącej w gestii miasta [w ha]
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	0,06	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej
Pozostałe	0,09	Liczba mieszkańców
Powiaty		
Administracja publiczna	0,40	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej
Polityka społeczna	0,25	Liczba mieszkańców zakładów stacjonarnych pomocy społecznej podległych samorządowi powiatu (łącznie z filiami) / 0,3712
		Liczba bezrobotnych zarejestrowanych / 0,6288

Obszar wydatkowy	Waga obszaru	Determinanty / waga determinanty w obszarze
Transport i łączność	0,12	Długość dróg powiatowych o nawierzchni twardej [w km] / 0,1632
		Liczba mieszkańców w wieku 20–64 / 0,8368
Oświata i wychowanie – szkoły	0,16	Liczba oddziałów w szkołach ponadpodstawowych i policealnych
Pozostałe	0,07	Liczba mieszkańców
		Województwa
Transport i łączność	0,36	Suma długości dróg wojewódzkich o nawierzchni twardej i długości linii kolejowych eksploatowanych [w km]
Administracja publiczna	0,24	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej
Ochrona zdrowia	0,05	Liczba mieszkańców
Polityka społeczna	0,08	Suma liczby bezrobotnych zarejestrowanych i liczby osób w wieku poprodukcyjnym
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	0,16	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej
Transport i łączność	0,36	Suma długości dróg wojewódzkich o nawierzchni twardej i długości linii kolejowych eksploatowanych [w km]

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Istotną wadą nowej ustawy jest również jej mało czytelna konstrukcja i dość oczywiste błędy legislacyjne, szczególnie widoczne w opisach wzorów definiujących ustanowione w ustawie algorytmy.

2.2.5. Publiczne wsparcie rolnictwa, ochrony środowiska i obszarów wiejskich

Zamieszczony poniżej opis publicznego wsparcia rolnictwa, obszarów wiejskich i ochrony środowiska jest skróconym i zaktualizowanym fragmentem szerszego opracowania diagnostycznego, dostępnego w wersji elektronicznej na stronie internetowej Instytutu Badań i Analiz Finansowych WSIiZ[32].

W ostatnich latach narasta chaos związany z zarządzaniem wydatkami publicznymi. Działania antycovidowe oraz uruchamiane po roku 2015 jednorazowe programy pomocowe doprowadziły do poważnego zachwiania systemu dochodów i wydatków publicznych. Coraz częściej mamy do czynienia z przepisami i działaniami o charakterze populistycznym, których celem jest pospieszne wsparcie

[32] Gacek A. i in., *Rolnictwo i obszary wiejskie*..., dz. cyt., s. 129–156.

wybranego obszaru sfery publicznej. Prowadzi to do sytuacji, w której planowanie dochodów i wydatków jest coraz trudniejsze, a efektywność gospodarowania środkami publicznymi – maleje.

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 zazwyczaj zaniżoną prognozę Ministerstwa Finansów, bez rekompensaty opóźnienia płatności,
- coroczne zwiększanie subwencji przeprowadzane z pominięciem przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
- utworzenie nowych funduszy 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 i rosnących stóp procentowych,
- 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.

2.2.5.1. Metodologia obliczania wielkości publicznego wsparcia wsi i rolnictwa

Publiczne wsparcie wsi i rolnictwa można podzielić na dwa główne obszary:

- **wsparcie bezpośrednie** – polegające na bezpośrednim przekazywaniu środków finansowych do rolników oraz instytucji wspomagających rolnictwo; źródłem środków na wsparcie bezpośrednie są zarówno krajowe dochody publiczne, jak i dochody pochodzące z budżetu UE[33],
- **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.

Na potrzeby tego opracowania przyjęliśmy, że za wsparcie rolnictwa uważać będziemy:

[33] Do wydatków budżetu środków europejskich zaliczamy płatności bezpośrednie, które formalnie są wydatkami własnymi Unii Europejskiej.

- wszystkie wydatki krajowego segmentu budżetu państwa klasyfikowane w dziale 010 – *Rolnictwo i łowiectwo*,
- ujęte w innych działach wydatki w częściach 32 (*Rolnictwo*), 33 (*Rozwój wsi*), 35 (*Rynki rolne*),
- wszystkie wydatki w części 72 (*Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*),
- wszystkie wydatki finansowane środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej i przeznaczone na finansowanie przedsięwzięć wspólnej polityki rolnej UE,
- wydatki na dotacje do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- wydatki na finansowanie funkcjonowania szkół rolniczych podległych ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa,
- wydatki na kulturę, ochronę zdrowia i edukacyjną opiekę wychowawczą z budżetu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
- wydatki budżetowe ponoszone w ramach Programu Operacyjnego „Pomoc Żywnościowa", wspieranego środkami Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym,
- wydatki na funkcjonowanie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W takim ujęciu pominęliśmy przy wyliczaniu zbiorczych kwot wsparcia:

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

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

2.2.5.2. Wsparcie bezpośrednie – mechanizmy krajowe

W ostatnich latach obserwujemy znaczący wzrost wydatków na wsparcie rolnictwa i obszarów wiejskich w porównaniu z latami 2015–2020, na co wpływ miały takie czynniki, jak rosnące ceny oraz początek nowej perspektywy unijnej z nowymi stawkami płatności bezpośrednich, a także rosnący zakres zadań realizowanych przez jednostki wspierające rolnictwo. Jednocześnie wydatki własne jednostek

samorządu terytorialnego na rolnictwo wykazują w ostatnich latach tendencję zniżkową.

W sprawozdaniach budżetowych z wykonania budżetu środków europejskich 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.

W tabeli poniżej przedstawiono szacunek publicznych wydatków na wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w latach 2010–2024, przy czym jako wydatki budżetu państwa wykazano zarówno wydatki zaplanowane i zrealizowane w samym budżecie państwa, jak i wydatki pozabudżetowych instytucji państwowych uwzględnionych w ustawie budżetowej.

Tabela 28. Publiczne wydatki na wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w latach 2010–2024

Wyszczególnienie	2010	2013	2016	2019	2021	2022	2023	2024
	mln zł							
Ogółem	**47 546,2**	**55 905,3**	**50 850,7**	**50 615,7**	**56 375,4**	**62 846,6**	**69 777,5**	**78 269,4**
Wydatki ujęte w ustawie budżetowej	44 068,2	52 973,7	49 475,8	49 187,4	53 447,9	60 565,4	65 835,7	74 101,0
Budżet państwa	27 097,3	27 199,4	24 932,1	27 647,0	30 078,8	31 361,3	37 924,7	46 077,1
Budżet środków europejskich	14 305,4	22 391,4	23 568,8	19 714,9	20 827,9	23 306,5	19 798,1	23 476,2
Instytucje pozabudżetowe[a]	2 665,5	3 381,0	974,9	1 806,2	2 541,2	5 897,6	8 112,9	4 547,7
Wydatki jednostek samorządu terytorialnego[a]	3 478,0	2 931,6	1 374,9	3 006,2	2 927,5	2 281,2	3 941,8	4 168,4

[a] Bez wydatków finansowanych dotacjami z budżetu państwa

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

Pewnym problemem metodologicznym jest kwestia zakresu wydatków samorządowych, które powinny być zaliczone do wydatków na wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Mając do wyboru dwie koncepcje: albo włączenie do wydatków na wsparcie wsi i rolnictwa wszystkich wydatków JST z obszarów wiejskich, albo uwzględnienie wyłącznie wydatków tych jednostek na rolnictwo, wybraliśmy tę drugą.

Największą część wydatków stanowi co roku dotacja dla funduszy zarządzanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Mimo malejącej liczby ubezpieczonych w KRUS wysokość dotacji wciąż rośnie, a stopień samofinansowania funduszy rolniczych jest coraz niższy. Bez zmian w systemie wkrótce wszystkie renty i emerytury z systemu rolniczego będą finansowane z budżetu państwa.

Drugą największą pozycją po dotacjach dla KRUS są wydatki na utrzymanie i funkcjonowanie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Przychody ARiMR znacząco wzrosły dzięki dotacjom z Funduszu Pomocy (2,6 mld zł w 2022 r., 5,8 mld zł w 2023 r., 2,1 mld zł w 2024 r.[34]). W planie finansowym na rok 2025 nie przewidziano już dotacji Funduszu Pomocy dla ARiMR.

Zgodnie z informacjami ze sprawozdania z wykonania budżetu państwa ze środków Funduszu Pomocy ARiMR wspiera producentów rolnych, którym w związku z wojną na Ukrainie grozi utrata płynności finansowej. W 2024 r. pomoc ta wykorzystana została na *pomoc dla producentów zbóż, którym zagraża utrata płynności finansowej w związku z ograniczeniami na rynku rolnym spowodowanymi agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy*[35].

W zadaniach finansowanych z budżetu 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.

Analizę kierunków rozdysponowania środków budżetu państwa na rolnictwo poważnie utrudnia fakt, iż znaczna część tych wydatków (np. ok. 41% wydatków wojewodów, ok. 15% wydatków w części 32 – *Rolnictwo* stanowią wydatki klasyfikowane w rozdziale *Pozostała działalność*. Niezależnie od tego, czy jest to spowodowane niedoskonałością klasyfikacji budżetowej, czy też źle prowadzoną sprawozdawczością – ma to znaczący wpływ na możliwość oceny podejmowanych decyzji.

W wydatkach budżetowych na wieś i rolnictwo dominującą pozycją są środki wspierające (a faktycznie niemal całkowicie finansujące) **system ubezpieczeń społecznych rolników**. Druga istotna pozycja – finansowanie działalności otoczenia instytucjonalnego rolnictwa i wsi – zostaną omówione w jednym z następnych podrozdziałów. Jak już sygnalizowaliśmy, porównywanie wydatków budżetowych z kolejnych lat jest mocno utrudnione ze względu na jednorazowe transfery, niemające podstawy w strategii rozwoju sektora.

---

[34] Faktycznie wykorzystana kwota wyniosła 2057 mln zł.

[35] *Fundusz Pomocy. Sprawozdanie z realizacji planu finansowego według stanu na 31 grudnia 2024 r. (z uwzględnieniem korekt)*, Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2025, s. 8. Warunki otrzymania takiej pomocy określają § 13zv, 13zw i 13zx rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. poz. 187 ze zm.).

Tabela 29. Wydatki budżetu państwa na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich w latach 2010–2023

Działy i części klasyfikacji budżetowej	2010	2013	2016	2019	2021	2022	2023	2024
	mln zł							
RAZEM	**27 097,3**	**27 199,4**	**24 932,1**	**27 647,0**	**30 078,8**	**31 361,3**	**37 924,7**	**46 077,1**
010 – Rolnictwo	**10 279,2**	**10 013,9**	**6 922,5**	**8 371,6**	**10 837,1**	**11 713,5**	**14 775,2**	**17 031,2**
32 Rolnictwo	441,2	567,6	593,2	786,0	1 293,5	1 041,7	1 222,8	1 337,0
33 Rozwój wsi	7 483,5	6 681,9	3 605,3	4 831,8	5 666,0	6 996,3	8 801,7	10 371,2
34 Rozwój regionalny	–	–	–	29,6	–	–	–	–
35 Rynki rolne	32,6	21,9	24,7	31,3	35,7	45,5	52,1	63,2
44 Zabezpieczenie społeczne	–	–	–	44,4	56,6	32,6	19,5	37,4
62 Rybołówstwo	–	–	5,5	5,8	5,8	6,8	8,1	12,9
85 Budżety wojewodów	2 321,8	2 742,6	2 693,8	2 642,6	3 779,6	3 590,6	4 671,0	5 209,5
500 Handel	**869,5**	**391,8**	**559,8**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**
35 Rynki rolne	869,5	391,8	524,8	–	–	–	–	–
44 Zabezpieczenie społeczne	–	–	35,0	–	–	–	–	–
753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	**15 648,8**	**16 445,9**	**16 813,2**	**18 848,0**	**18 657,6**	**18 923,7**	**22 204,0**	**27 953,8**
72 KRUS	15 648,8	16 445,9	16 813,2	18 848,0	18 657,6	18 923,7	22 204,0	27 953,8
750 Administracja	**111,0**	**133,6**	**127,4**	**128,8**	**146,6**	**177,1**	**197,5**	**223,1**
32 Rolnictwo	90,8	113,0	105,8	106,5	122,7	149,0	168,6	189,2
33 Rozwój wsi	13,1	13,5	14,1	14,7	15,6	18,7	18,7	21,9
35 Rynki rolne	7,1	7,1	7,5	7,6	8,3	9,4	10,1	12,0
801 Oświata i wychowanie	**140,1**	**166,5**	**182,3**	**242,4**	**360,8**	**453,9**	**613,1**	**711,8**
32 Rolnictwo	140,1	166,5	182,3	242,4	360,8	453,9	613,1	711,8
854 Edukacyjna opieka wychowawcza	**20,5**	**23,1**	**27,6**	**38,0**	**55,0**	**68,7**	**108,4**	**133,0**
32 Rolnictwo	20,5	23,1	27,6	38,0	55,0	68,7	108,4	133,0
921 Kultura	**5,9**	**5,7**	**6,4**	**6,7**	**12,6**	**16,2**	**26,5**	**24,1**
32 Rolnictwo[a]	5,9	5,7	6,4	6,7	12,6	16,2	26,5	24,1
Inne działy[b]	**22,2**	**18,9**	**293,1**	**11,2**	**9,2**	**8,2**	**0,1**	**0,1**

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

[b] Małe kwotowo wydatki w innych działach w częściach 32, 33, 35 i 72, w tym wydatki obronne i wydatki w dziale *Ochrona zdrowia*

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Szczególnie interesująco wyglądają tutaj wydatki w dziale *Rolnictwo i łowiectwo* w części 33 – *Rozwój wsi*. Porównując kwoty między 2010 i 2023 r., możemy zaobserwować wzrost wydatków o ok. 20% – 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. było to 1,20 zł za litr.

Podstawą udzielania wsparcia jest ustawa z 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej[36]. 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 również gminom 2% wypłacanych kwot na pokrycie ryczałtowo określonych kosztów wykonania zadania.

Maksymalna należna rolnikowi kwota zwrotu jest obliczana jako suma:

- iloczynu powierzchni użytkowanych gruntów rolnych i aktualnie obowiązującej stawki dopłat,
- iloczynu liczby jednostek przeliczeniowych za posiadanie „dużych" zwierząt hodowlanych (koni, bydła) i aktualnie obowiązującej stawki dopłat,
- iloczynu średniej rocznej liczby świń i innych wskazanych w ustawie zwierząt oraz stawki dopłat przysługujących za posiadane zwierzęta.

Kwota zwrotu nie może przy tym być wyższa od kwoty podatku akcyzowego ujętej w fakturach przedkładanych do rozliczenia. Stawki dopłat stopniowo rosną, a wraz z nimi 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 zł[37].

[36] Dz.U. z 2023 r. poz. 1948.

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

Kolejnym ważnym rodzajem dotacji są dopłaty do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich. Przysługują one rolnikom, którzy zawrą umowy ubezpieczenia od huraganu, powodzi, deszczu nawalnego, gradu, pioruna, obsunięcia się ziemi, lawiny, suszy, ujemnych skutków przezimowania lub przymrozków wiosennych, a dla produkcji zwierzęcej dodatkowo od 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. Na mocy ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich[38] 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 r. 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. 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 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 szkól 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 ok. 11 tys. uczniów[39]. 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 ok. 270 mln zł w 2019 r.), 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.

[38] Dz.U. z 2025 r. poz. 251.

[39] *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2022/2023*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa–Gdańsk 2023.

Jeżeli porównamy przeciętną kwotę przypadającą na jednego ucznia (ok. 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 2010–2023 na funkcjonowanie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z budżetu państwa przeznaczano rocznie średnio 130 mln zł.

System ubezpieczeń społecznych rolników, uruchomiony już w latach 70. XX w., 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 ZUS[40] system rolniczy charakteryzuje się znacznie niższymi składkami i niższymi świadczeniami. W 2023 r. w KRUS ubezpieczonych było prawie 1,05 mln 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 rolniczym zmniejszyła się o ok. 30%, a dynamika spadku nadal rośnie. Jest to spowodowane dwoma czynnikami:

- zmniejszaniem się liczby gospodarstw rolnych – między 2010 i 2020 r. liczba gospodarstw spadła o prawie 200 tys. 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.

[40] 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.

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 30. Ubezpieczeni w KRUS, emeryci i renciści rolni w latach 2010–2024

Wyszczególnienie	2010	2015	2017	2019	2021	2022	2023	2024	
	mln osób								2010 = 100
Ubezpieczeni	**1 535,5**	**1 375,5**	**1 270,5**	**1 215,1**	**1 157,4**	**1 092,7**	**1 061,2**	**994,4**	**64,8**
Rolnicy	948,2	839,1	766,1	721,8	679,2	652,9	630,4	593,7	62,6
Współmałżonkowie	429,9	380,5	344,4	323,1	297,8	282,9	271,0	252,3	58,7
Domownicy	157,4	154,9	153,1	151,3	146,3	144,6	141,5	137,4	87,3
Płatnicy składek	**1 161,6**	**1 062,3**	**989,6**	**924,4**	**875,9**	**833,3**	**813,8**	**778,5**	**67,0**
Emeryci i renciści	**1 374,3**	**1 203,0**	**1 175,1**	**1 157,3**	**1 036,5**	**993,5**	**975,9**	**968,7**	**70,5**
Emeryci	1 096,3	943,0	918,4	914,4	811,0	775,0	764,3	762,6	69,6
Renciści	278,0	260,0	256,7	242,9	225,5	218,5	211,6	204,0	73,4

Źródło: *Kwartalna Informacja Statystyczna – IV kwartał 2024 r.* (2023), Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa 2025.

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 ha gruntów ornych klasy V lub na 20 ha gruntów ornych klasy VI[41].

Obowiązkowemu ubezpieczeniu w KRUS podlegają rolnicy w dwóch zakresach. Aktualna składka (III kwartał 2025 r.) za ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie została ustalona na poziomie 78 zł miesięcznie za osobę. Składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe została ustalona w wysokości 169 zł. Oznacza to, że miesięczny wymiar składek wynosi 247 zł, a roczny 2964 zł za osobę. Dla właścicieli dużych gospodarstw wysokość składki emerytalnej jest wyższa i wynosi:

[41] Por. art. 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 333). Wskaźniki przeliczeniowe hektarów wynoszą – dla gruntów ornych – od 0,05 hektara przeliczeniowego za 1 hektar „fizyczny" gruntu klasy VI w IV okręgu podatkowym do 1,95 za 1 hektar „fizyczny" gruntu klasy I w I okręgu podatkowym.

- 372 zł dla gospodarstw od 50 do 100 ha przeliczeniowych,
- 575 zł dla gospodarstw od 100 do 150 ha przeliczeniowych,
- 778 zł dla gospodarstw od 150 do 300 ha przeliczeniowych,
- 981 zł dla gospodarstw powyżej 300 hektarów przeliczeniowych.

Powyższe stawki dotyczą zarówno rolników, jak i małżonków i domowników. Widzimy ogromną przepaść między wysokościami składek w systemie rolniczym i powszechnym – odbiciem tego jest zarówno wysokość świadczeń, jak i stopień samofinansowania i wysokość dotacji budżetowej.

Między III kwartałem 2022 r. i III kwartałem 2025 r. podstawowa składka KRUS wzrosła o 21,7%, podczas gdy ceny wzrosły o ok. 15,6%.

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

Tabela 31. Finanse państwowych funduszy celowych KRUS w latach 2010–2024

Wyszczególnienie	2010	2013	2016	2019	2021	2022	2023	2024
	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	24 898,1	27 978,7
Składki	1 356,4	1 530,0	1 429,0	1 370,7	1 418,5	1 455,2	1 773,4	1 970,4
Dotacja z budżetu państwa	14 935,8	15 853,1	16 373,0	18 510,8	18 367,0	18 658,3	21 877,4	24 777,1
Refundacja świadczeń zbiegowych[a]	.	.	1 691,7	1 441,7	1 216,9	1 105,0	1 127,7	1 116,5
Inne	55,6	63,1	104,4	130,4	268,3	188,1	119,6	41,5
Koszty	16 575,4	17 557,9	19 967,0	21 664,2	21 191,9	21 307,0	25 040,7	28 009,8
w tym:								
Wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych	14 270,6	15 347.6	17 722,7	19 327,5	18 652,9	18 766,6	22 498,1	22 967,2
Odpis na rzecz Funduszu Administracyjnego	442,0	455,6	481,9	574,5	625,8	712,1	770,6	872,9
Składki na ubezpieczenie zdrowotne	1 859,1	1 750,2	1 754,8	1 760,5	1 762,4	1 764,8	1 768,4	1 771,2

Wyszczególnienie	2010	2013	2016	2019	2021	2022	2023	2024
	mln zł							
Fundusz Administracyjny								
Przychody	585,2	590,7	598,3	708,0	772,9	867,4	947,2	1 050,1
Odpis z FER	442,0	455,6	481,9	574,5	625,8	712,1	770,6	872,9
Odpis z Funduszu Składkowego	58,4	58,8	48,3	73,0	56,8	67,8	82,0	86,7
Inne dochody	84,8	76,3	68,1	60,5	90,3	87,4	94,6	90,5
Koszty	586,2	573,7	640,2	706,9	766,6	872,4	989,1	1 119,4
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji								
Przychody	39,0	33,6	36,5	44,6	44,1	52,9	58,6	66,7
Dotacja z budżetu państwa	6,0	0,3	0,3	5,0	13,3	15,0	13,7	19,3
Odpis z Funduszu Składkowego	32,5	32,6	34,9	39,5	30,7	37,3	44,4	47,0
Koszty	43,7	33,7	35,7	44,1	41,4	55,1	64,5	65,5

[a] Do 2013 r. wydatki na świadczenia zbiegowe nie były wykazywane w planach finansowych FER

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Jak widać z zamieszczonych powyżej danych, FER – podobnie jak Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – finansujący świadczenia emerytalno-rentowe z systemu „pracowniczego" – otrzymuje corocznie 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 (2010–2023) dotacja budżetowa dla FER rosła średnio o prawie 3% rocznie przy jednoczesnym spadku liczby osób pobierających emerytury i renty średnio o 2,5% rocznie i spadku liczby osób opłacających składki na rzecz tego funduszu o 3% rocznie. Oznacza to nie tylko rosnące koszty wsparcia dla KRUS, ale także 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 r. dla przedsiębiorców wynosiła 1600,32 zł ubezpieczenia społecznego (emerytalne, rentowe i chorobowe) oraz 314,1 zł składki zdrowotnej – daje to ponad 1900 zł miesięcznie, przy ok. 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 2023 r. na 100 świadczeniobiorców przypadało w KRUS 101 ubezpieczonych opłacających składki, a w FUS – ponad 215.

Działanie tych dwóch czynników: mniej korzystnej niż w FUS proporcji wysokości składki do przeciętnego świadczenia oraz 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 Społecznych[42]. Przypomnieć warto, że gdy system ubezpieczeń społecznych rolników był tworzony, ustalono, że wydatki na świadczenia dla rolników finansowane będą w jednej trzeciej składkami rolników[43]. 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 32. Porównanie systemów emerytalnych w latach 2010–2024

Wyszczególnienie	Jednostka miary	2010	2016	2019	2021	2022	2023	2024
Ubezpieczeni								
ZUS	tys. osób	14 656,5	15 109,6	16 111,5	16 077,8	16 273.0	16 262,5	16 268,3
KRUS	tys. osób	1 535,5	1 335,2	1 199,3	1 134,6	1 092,7	1 066,2	1 014,6
Emeryci i renciści								
ZUS	tys. osób	7 633,1	7 255,3	7 707,1	7 804,5	7 854,8	7 900,4	7 969,5
KRUS	tys. osób	1 374,7	1 194,4	1 120,1	1 036,5	993,5	972,3	967,0
Przeciętna emerytura i renta								
ZUS	zł	1 588,95	2 018,5	2 264,1	2 552,9	2 851,8	3 269,5	3 681,1
KRUS	zł	825,0	1 074,9	1 176,2	1 436,3	1 507,6	1 788,8	1 868,0

[42] Różnica między 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.

[43] Por. art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 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 2025 r. poz. 197) nie ma już przepisów określających proporcje finansowania emerytur i rent z KRUS.

Wyszczególnienie	Jednostka miary	2010	2016	2019	2021	2022	2023	2024
Dotacja budżetowa na świadczeniobiorcę								
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	zł	5 602,8	6 181,4	5 050,5	4 483,3	4 922,3	6 537,8	8 118,7
KRUS	zł	10 882,1	13 736,1	16 526,0	17 720,2	18 780,4	22 500,6	25 622,7
Stopień samofinansowania								
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	%	75,7	78,7	80,5	80,4	84,8	82,88	82,75
KRUS	%	8,5	8,4	6,9	6,69	6,83	7,08	7,32

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 i pracowniczego. Na świadczenia te otrzymuje środki z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Krajowe wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich realizowane jest również przez 20 państwowych instytucji pozabudżetowych – jednostek, których plany finansowe uchwalane są w ustawie budżetowej bezpośrednio odpowiedzialnych za wsparcie rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa. Są to:

- jednostki budżetowe:
  - Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt,
  - Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza,
  - Główny Inspektorat Weterynarii wraz z oddziałami wojewódzkimi, powiatowymi i granicznymi,
  - Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa,
  - Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych,
- agencje wykonawcze:
  - Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
  - Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wraz z zarządzanym przez niego Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa[44],
  - Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych,
- inne państwowe osoby prawne[45]:
  - Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie,
  - szesnaście wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego.

[44] Zasób nie jest odrębną jednostką organizacyjną, ale jest finansowo oddzielony od KOWR, a jego plan finansowy uchwalany jest w ustawie budżetowej.

[45] Osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.).

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 utrzymania 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 r. ARiMR realizował również zadania finansowane dotacją z Funduszu Pomocy[46] – niestety nie wiemy, jakie są to zadania i na co te środki zostały przeznaczone[47]. 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.

Sposób ujęcia w ewidencji i sprawozdawczości operacji finansowych ARiMR jest niejasny i niezgodny z 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 ujmowane 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 r. z ogólnej kwoty 1873,7 mln zł na realizację programów pomocowych

[46] Utworzony w 2022 r. w Banku Gospodarstwa Krajowego fundusz zajmujący się pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

[47] 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 2025 r. poz. 337) nie przewiduje możliwości finansowania takich zadań.

kwota 1552,2 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 33. Wybrane pozycje planu finansowego ARMiR w latach 2010–2024

Wyszczególnienie	2010	2016	2019	2021	2022	2023	2024
	mln zł						
Przychody ogółem	**2 036,9**	**1 535,4**	**2 403,7**	**2 154,1**	**6 433,4**	**9 946,0**	**7 849,2**
w tym: dotacje z budżetu państwa	2 005,2	1 441,1	2 284,0	2 027,8	3 258,8	3 985,1	5 619,1
dotacja z Funduszu Pomocy	–	–	–	–	2 617,1	5 806,3	2 057,0
Koszty ogółem	**1 943,4**	**1 501,4**	**2 409,2**	**2 152,1**	**6 468,8**	**9 981,2**	**7 984,5**
Koszty funkcjonowania	1 200,4	1 044,9	1 250,3	1 311,2	1 500,5	1 844,5	2 163,6
Koszty realizacji zadań	743,0	451,3	1 152,1	835,4	4 962,6	8 133,4	5 801,1
Pozostałe koszty	179,0	5,2	6,8	5,5	5,7	3,3	19,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W 2017 r. z połączenia Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych, utworzono Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR)[48]. KOWR, w odróżnieniu od ARiMR, ma również obowiązki niezwiązane z rolnictwem. Do kluczowych zadań KOWR należą:

- zarządzanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa,
- 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 relacji do zakresu realizowanych zadań.

Tabela 34 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 Skarb Państwa na ich funkcjonowanie. Większość z nich ma swoje własne dochody, którymi również finansuje działalność statutową. Widoczna w tabeli 33 zmienność wydatków ponoszonych w kolejnych latach wynika zarówno ze stałego

[48] Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 294).

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 poszczególnych latach.

Tabela 34. Wydatki budżetu państwa na funkcjonowanie innych niż ARiMR jednostek obsługi rolnictwa w latach 2010–2024

Wyszczególnienie	2010	2016	2019	2021	2022	2023	2024
	mln zł						
Ogółem	**686,1**	**1 205,7**	**1 509,9**	**1 708,2**	**2 037,6**	**2 515,6**	**2 965,4**
Centrum Doradztwa Rolniczego	11,1	14,1	25,6	29,1	31,0	37,4	39,6
Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego	0,0	175,3	214,1	276,1	289,6	340,9	447,8
Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych	27,5	33,2	36,3	35,3	44,3	50,0	69,3
Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt	5,0	13,2	14,2	13,0	14,4	18,0	18,1
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	x	x	58,1	59,4	36,0	40,5	42,0
Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza	36,7	47,0	45,5	47,9	60,9	87,6	109,2
Główny Inspektorat Weterynarii[a]	442,8	721,3	867,1	957,0	1 212,7	1 527,9	1 754,8
Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa[a]	119,2	149,0	185,7	208,7	246,5	293,8	340,5
Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	43,7	52,5	63,4	81,6	102,3	119,6	144,1

[a] 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 wykraczającym poza obsługę rolnictwa.

Szesnaście wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego wraz z Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie wykonuje 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 podołać 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*[49].

Poprawne funkcjonowanie ODR będzie zależało od dostosowania ich oferty do faktycznych potrzeb rolników i przetwórców.

Zdecydowana (w szczególności kwotowo) większość zadań 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.

Do najważniejszych zadań własnych należy zaliczyć budowę i utrzymanie infrastruktury wodociągowej i sanitacyjnej na wsi, które 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 w granicach od 2 do 3,5 mld zł.

2.2.5.3. 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 2004–2024 nadwyżka transferów z budżetu UE ponad wpłaty do budżetu UE wyniosła ok. 163,4 mld euro, czyli ok. 7,8 mld euro rocznie.

Rolnictwo w znaczącym stopniu korzysta ze środków otrzymywanych przez Polskę z budżetu UE. Transfery przeznaczone na finansowanie przedsięwzięć wspólnej polityki rolnej stanowiły w całym okresie 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

[49] Sadowski A., *Rolnictwo w świecie zmian – wyzwania dla doradztwa*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego", nr 4/102(2020), s. 7–19.

politykę strukturalną UE, jednak ustalenie ich kwoty (wyodrębnienie z kwot wydatków regionalnych programów operacyjnych kwot, które można uznać za wsparcie rozwoju obszarów wiejskich), jest praktycznie niemożliwe.

Tabela 35. Transfery między Polską i budżetem UE w latach 2004–2024

Rok	Wpłaty do budżetu UE	Transfery z budżetu UE						
		Ogółem	Środki przedakcesyjne	Polityka strukturalna	Wspólna polityka rolna			Inne transfery
					Ogółem	W tym:		
						Dopłaty bezpośrednie	Rozwój obszarów wiejskich	
	mln euro							
2004	1 319	2 478	692	841	297	–	287	647
2005	2 402	4 018	901	775	1 542	703	662	799
2006	2 556	5 269	487	1 881	2 154	812	1 150	747
2007	2 824	7 406	353	4 388	2 554	935	1 551	111
2008	3 410	7 396	374	4 779	2 083	1 038	847	161
2009	3 247	9 258	153	5 996	2 965	1 446	1 044	144
2010	3 492	11 229	108	7 542	3 516	1 828	1 572	63
2011	3 778	14 271	80	9 725	4 326	2 395	1 706	140
2012	3 570	15 439	24	10 445	4 931	2 702	2 025	40
2013	4 441	15 636	79	10 534	4 999	3 065	1 696	25
2014	4 154	17 125	55	11 946	5 109	3 154	1 773	15
2015	4 270	13 054	–	7 933	5 058	3 376	1 428	62
2016	4 495	9 976	–	5 181	4 523	3 231	1 048	273
2017	3 559	11 153	–	7 078	3 982	3 313	564	93
2018	4 483	15 759	–	11 055	4 260	3 307	867	443
2019	5 050	16 285	–	11 339	4 495	3 363	1 085	451
2020	5 832	18 991	–	13 361	4 719	3 422	1 196	911
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
2024	8 452	10 132		3 460	4 778	3 460	154	1 895
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.

Interesujący obraz zmian relacji finansowych między 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 rośnie, z pewnymi wahaniami, 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 36. Transfery między Polską i budżetem UE w latach 2004–2024 – wskaźniki

Lata	Relacja transferów z budżetu UE do składki	Struktura transferów z budżetu UE			Udział dopłat w transferach na WPR	Udział Polski[a]	
		Polityka strukturalna	Wspólna polityka rolna	Inne		W tworzeniu dochodów budżetu UE	W wydatkach budżetu UE
	%%						
2004–2020	**306,7**	**62,8**	**32,8**	**4,4**	**59,9**	**2,7**	**8,7**
2004–2006	187,4	29,7	33,9	36,3	37,9	2,0	3,9
2007–2013	325,6	66,2	31,5	2,3	52,8	2,7	9,3
2014–2020	320,4	65.4	32,9	1,7	72,0	2,9	9,8
2021–2024	292,7	64,6	30,9	4,5	63,6	4,5	12,1

[a] Dane o udziale Polski w dochodach i wydatkach budżetu UE – bez roku 2020 i 2024

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz Komisji Europejskiej, https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expediture.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 służące rozwojowi obszarów wiejskich, obejmującego zarówno działania wspierające rozwój gospodarstw rolnych, modernizację i rozbudowę infrastruktury obszarów wiejskich, a także działania wspierające współpracę między rolnikami,

przy czym z EFRROW finansowane są 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.

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 r. 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, o tyle nowe przepisy dotyczą jedynie największych producentów. Zgodnie z nimi rolnikiem aktywnym jest każdy „rolnik”[50], który w poprzednim roku otrzymał płatności bezpośrednie w kwocie do 5000 euro. Jeżeli otrzymał wyższe dopłaty, musi dowieść, iż faktycznie prowadzi gospodarstw rolne[51]. Oznacza to, że nadal pozostanie problem tysięcy kilku- lub kilkunastohektarowych gospodarstw nieprowadzących produkcji towarowej, które pomoc nadal będą utrzymywać. Wydaje się, że problem leży właśnie wśród dużej liczby beneficjentów pobierających pomoc, pomimo faktu, iż nie są rolnikami, a jedynie posiadaczami ziemi klasyfikowanej jako rolna.

[50] Właściwie nie rolnik, ale posiadacz (lub dzierżawca) ziemi rolnej.

[51] Wśród działalności zakazanych dla rolników i przedsiębiorstw ubiegających się o dopłaty wykazano m.in.: administrowanie portami lotniczymi, zarządzanie terenami sportowymi, obrót nieruchomościami oraz zarządzanie koleją.

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 jedenastu zestawów norm i wymogów odnoszących się do sposobów gospodarowania[52]. Stosowanie norm SMR jest niezbędne w celu otrzymania podstawowego wsparcia dochodowego, czyli podstawowej płatności obszarowej.

Pomimo wprowadzenia powyższych zasad od 2023 r. większość norm obowiązywała wcześniej i ich wprowadzenie nie jako warunku otrzymania dopłat nie wpłynęło znacząco na rolnictwo. Inaczej wygląda kwestia dyrektyw GAEC, czyli *good agricultural and environmental conditions*, wprowadzających dziewięć obszarów przepisów, które rolnicy muszą spełnić, aby otrzymać pełne wsparcie.

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 r. w części państw Unii Europejskiej protesty rolników doprowadziły do ponownych dyskusji nad warunkowaniem dostępu do wsparcia finansowego – nie wiadomo obecnie, jakie będą dalsze decyzje, ale wiele wskazuje na to, że zasady zostaną poluzowane[53].

Dopłaty bezpośrednie stanowią zdecydowaną większość wydatków finansowanych ze środków na realizację wspólnej polityki rolnej. Nie są one powiązane z wynikami gospodarowania. Podstawę 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.

W obecnie obowiązującym systemie płatności podstawowe są przyznawane w 20 różnych tytułach. Cztery podstawowe tytuły obejmują płatności bazujące

---

[52] 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.

[53] Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformowało, że Komisja Europejska opublikowała projekt rozporządzenia, przewidującego zmiany wymagań określonych normami GAEC, w tym m.in. zniesienie – już od kampanii 2024 r. – obowiązku ugorowania 4% gruntów ornych, a także uproszczenia w normie GAEC 7 dotyczącej dywersyfikacji upraw i zmianowania. Ministerstwo zasygnalizowało również zamiar wprowadzenia dodatkowego ekoschematu – wyłączenia gruntów rolnych z produkcji, z przewidywaną stawką płatności 563 zł za hektar – do 4% powierzchni gruntów ornych w gospodarstwie.

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 2024/2025 obowiązują następujące stawki płatności bezpośrednich[54]:

- podstawowe wsparcie dochodowe – 483,20 zł za ha,
- płatność redystrybucyjna – 168,79 zł za ha, przysługująca gospodarstwom o powierzchni od 3 o 300 ha,
- płatność dla młodych rolników – 256,55 zł za ha,
- uzupełniająca płatność podstawowa – 63,22 zł za ha.

Rolnikom przysługują ponadto dodatkowe płatności do wybranych rodzajów produkcji roślinnej i zwierzęcej, w tym m.in. do upraw roślin strączkowych, roślin pastewnych, buraków cukrowych oraz do hodowli bydła (w tym krów), owiec i kóz.

Według sprawozdań ARiMR limity dopłat do 2022 r. były wykorzystywane corocznie na poziomie 95–97%. Przypomnieć należy, że dopłaty są płatnościami obligatoryjnymi, należnymi każdemu rolnikowi spełniającemu warunki ustalone dla danego rodzaju płatności.

Kolejnym nowym rozwiązaniem są płatności opcjonalne związane z wprowadzeniem ekoschematów. Według wstępnych danych finansowych ARiMR zainteresowanie wdrażaniem ekoschematów jest znaczące. W zależności od ekoschematu stawki dopłat do jednego hektara wynosiły w latach 2023 i 2024 od 104,89 zł (za opracowanie i przestrzeganie podstawowego planu nawożenia) do 1363,77 zł za prowadzenie integrowanej produkcji roślin.

Zmiany wprowadzone w nowej perspektywie finansowej wynikają z przyjętych priorytetów wspólnej polityki rolnej i są powiązane z promowaniem zrównoważonego rozwoju. Jest zbyt wcześnie na ocenę, czy nowe zasady wpłyną na dochodowość i konkurencyjność gospodarstw rolnych. Jest wysoce prawdopodobne, że po ostatnich protestach rolników część nowych regulacji zostanie poluzowana.

Oddzielnym działaniem finansowanym z EFRG w ramach oddzielnych limitów są interwencje rynkowe, realizowane obecnie przez ARiMR wraz z KOWR. Oprócz klasycznych mechanizmów interwencji rynkowych związanych ze skupem bądź

[54] 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).

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.

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.

Z danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa[55] wynika, że w 2024 r.:

- prawie 17 z 27,8 mld zł przeznaczono na dopłaty bezpośrednie oraz płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania,
- nabory rozpisane w 2024 r. dotyczą ok. 30% alokacji środków z okresu 2023–2027 na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich (ok. 13 z 34 mld zł),
- poza dopłatami bezpośrednimi głównym kierunkiem interwencji – podobnie jak w poprzednich perspektywach – jest dofinansowanie inwestycji w gospodarstwach,
- 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, co oznacza, że nadal duża część pomocy unijnej nie będzie miała charakteru rozwojowego, zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju.

2.2.5.4. Pośrednie wsparcie finansowe

Dla całego sektora rolniczego równie ważne, jak opisane powyżej wsparcie bezpośrednie, jest wsparcie pośrednie, udzielane albo przez ustawowe ustanowienie pewnych preferencji dla sektora rolniczego, albo przez indywidualne decyzje rządowych i samorządowych organów władzy publicznej, zmniejszające rozmiary lub ustalające bardziej dogodne terminy płatności obowiązkowych danin publicznych. 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.

---

[55] *Wdrażane programy i działania – dane liczbowe*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa, kwiecień 2024.

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 danych[56] 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 PIT. Szacunek nie może być bardziej dokładny ze względu na niezgodność między danymi z różnych źródeł oraz dużą liczbę małych gospodarstw, które często całą produkcję przeznaczają na własne potrzeby.

Opłacalność produkcji rolnej, szczególnie dla gospodarstw indywidualnych, jest relatywnie niska w porównaniu z efektywnością gospodarstw wielkopowierzchniowych, funkcjonujących zazwyczaj w formie przedsiębiorstw. Obciążenie rolników podatkiem dochodowym od osób fizycznych doprowadziłoby do sytuacji, gdzie produkcja rolna[57] 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.

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 miejskimi a miastami na prawach powiatu w dochodach z tytułu udziałów w PIT. Miasta na prawach powiatu mają ponad dwukrotnie wyższe wpływy z PIT. W przypadku gmin miejskich różnica jest również widoczna. Różnica między gminami wiejskimi i miejsko-wiejskimi stopniowo się zmniejsza. Między rokiem 2010 i 2023 dochody z PIT w gminach wiejskich wzrosły o 148%, a w gminach miejsko-wiejskich – o 122,4%, natomiast w miastach na prawach powiatu – o 73,3%. Nadal jednak wpływy z PIT na jednego mieszkańca w gminach wiejskich stanowiły ok. 42% analogicznych wpływów

[56] GUS, FADN, Eurostat.

[57] Wyliczenie dotyczy przede wszystkim produkcji roślinnej, która wymaga znacznie większego areału niż produkcja zwierzęca i ma mniejsze (uśrednione) dochody z hektara.

w miastach na prawach powiatu, a po wyłączeniu z dochodów miast na prawach powiatu udziałów „powiatowych" – ok. 48%. Od 2025 r. udziały w PIT obliczane są według nowych zasad, których skutki nie są jeszcze w pełni rozpoznane.

Zwolnienie rolników z podatku dochodowego od osób fizycznych nie obejmuje przychodów z tzw. działów specjalnych produkcji rolnej. Stawka podatku dochodowego od osób fizycznych dla działów specjalnych wynosi 19% dochodu, a całkowite dochody z PIT z tytułu dochodów z działów specjalnych w 2019 r. stanowiły 0,03%[58] wszystkich dochodów z PIT, nie mają więc istotnego znaczenia.

Za grunty rolne rolnicy płacą – zamiast podatku od nieruchomości – znacznie niższy podatek rolny. Jego wysokość jest ustalana na podstawie ustalanej przez GUS średniej ceny skupu żyta, położenia w odpowiednim okręgu podatkowym oraz klasy ziemi. Niższe stawki podatku rolnego obowiązują w gminach, w których co najmniej 50% użytków rolnych jest położonych powyżej 350 m n.p.m.

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, zwolnień podatkowych oraz 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 podatku rolnego. Podobne, bo wynoszące ok. 10% potencjalnych wpływów, są skutki stosowania przez gminy ulg i obniżonych stawek podatku od nieruchomości.

Podatek rolny jest drugim najważniejszym podatkiem lokalnym (po podatku od nieruchomości) i szczególnie w rolniczych gminach wiejskich stanowi dość istotne źródło dochodów. Dla części gmin wiejskich większe znaczenie mają jednak dochody z opłaty eksploatacyjnej, pobieranej od podmiotów prowadzących działalność regulowaną ustawą z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze[59]. W 2023 r. dochody z podatku rolnego stanowiły ok. 1,6% dochodów gmin wiejskich (4,0% dochodów własnych), w gminach miejsko-wiejskich udziały te były jeszcze niższe – 1,2% dochodów i 2,5% dochodów własnych. Od 2019 r. udział podatku rolnego w dochodach gmin jest niemal stały.

W 2023 r. maksymalne stawki podatku rolnego wynosiły 224,1 zł za hektar dla użytków rolnych oraz 448,2 zł za hektar dla pozostałych gruntów, natomiast stawka maksymalna podatku od nieruchomości, za metr kwadratowy gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej 1,16 zł, czyli 11 600 zł za hektar. Większość gmin stosuje tu stawkę maksymalną lub minimalnie obniżoną.

---

[58] *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2022 rok* (2023), Departament Podatków Dochodowych, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2023 (2024).

[59] Dz.U. z 2024 r. poz. 1290 ze zm.

Tabela 37. Porównanie stawek podatku rolnego i podatku od nieruchomości w latach 2017–2024

Wyszczególnienie	2017	2019	2021	2022	2023	2024
	zł					
Średnia cena skupu 1 dt żyta	52,4	54,4	58,6	61,5	74,1	87,0
Podatek od gruntów rolnych za 1 ha przeliczeniowy	131,1	135,9	146,4	153,7	185,2	224,1
Podatek od pozostałych gruntów za 1 ha	262,2	271,8	292,8	307,4	370,2	448,2
Podatek od nieruchomości (1 ha wykorzystywany w związku z działalnością gospodarczą)	8 900,0	9 300,0	9 900,0	10 300,0	11 600,0	13 800,0
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 PIT, 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. ok. 3500 zł[60]; zastosowanie wobec gruntów rolnych stawek podatku od nieruchomości oznaczałoby całkowitą nieopłacalność produkcji rolnej w obecnej postaci.

2.3. Rolnictwo

Z punktu widzenia polskiej gospodarki rolnictwo nie jest dominująca branżą ani pod względem wytwarzanego PKB, wielkości eksportu, ani wielkości zatrudnienia. Jest to jednak sektor strategiczny, niezbędny do prawidłowego funkcjonowania naszego kraju. Samowystarczalność żywnościowa jest niezmiernie ważna, zwłaszcza w tak niepewnym okresie historii, z jakim mamy właśnie do czynienia.

2.3.1. Struktura agrarna

Struktura agrarna odzwierciedla zróżnicowanie polskich gospodarstw rolnych ze względu na wielkości ziemi, własności gospodarstwa rolnego czy też rozproszenia gruntów. Użytki rolne, zgodnie z danymi Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, stanowią 59,5% powierzchni naszego kraju. Z tych 18,7 mln ha największą część,

[60] *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2020*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2021, s. 128.

bo aż 93,7%, stanowią grunty orne oraz łąki 11,8%. Ponad 30% powierzchni Polski stanowią grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, grunty zabudowane i zurbanizowane zajmują niecałe 6%, zaś grunty pod wodami 2,5%. Pozostała część to nieużytki (2,5%) oraz inne.

Na przestrzeni analizowanego okresu zwiększyła się, niewielkim kosztem prawie wszystkich pozostałych, o prawie 22% powierzchnia gruntów pod wodami oraz o ponad 12% powierzchnia gruntów zabudowanych i zurbanizowanych.

Tabela 38. Wykorzystanie powierzchni Polski w latach 2010–2024

Wyszczególnienie	2010	2015	2020	2023	2024
			tys. ha		
POWIERZCHNIA OGÓLNA KRAJU	**31 268**	**31 268**	**31 271**	**31 393**	**31 393**
Użytki rolne	18 931	18 683	18 742	18 680	18 672
grunty orne, sady, łąki i pastwiska trwałe	18 193	17 873	17 683	17 536	17 510
grunty orne	13 969	13 720	13 603	13 497	13 487
sady	292	292	282	276	276
łąki trwałe	2 293	2 250	2 228	2 214	2 207
pastwiska trwałe	1 638	1 611	1 570	1 549	1 541
grunty rolne zabudowane	530	598	555	566	569
grunty pod stawami	70	81	86	89	90
grunty pod rowami	138	131	129	129	129
Grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione	9 531	9 674	9 534	9 554	9 523
Grunty pod wodami	640	645	658	766	787
Grunty zabudowane i zurbanizowane	1 550	1 652	1 755	1 832	1 855
Użytki ekologiczne	34	37	40	x	x
Nieużytki	482	472	460	466	465
Tereny różne	100	105	81	95	91

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

W końcu 2023 r. istniało w Polsce 1232,6 tys. gospodarstw rolnych. Co trzecie gospodarstwo dysponowało areałem od 2 do 4,99 ha, a nieco więcej niż co piąte z przedziału od 5 a 9,99 ha. Prawie 83% gospodarstw dysponuje areałem nie większym niż 15 ha. Na przestrzeni badanego okresu liczba działających w Polsce gospodarstw rolnych zmniejszyła się o ponad 18%. Największy spadek zanotowano wśród gospodarstw użytkujących między 1 a 1,99 ha. Zwiększyła się o ponad 10% liczba gospodarstw posiadających od 20 do 49,9 ha oraz o ponad 62% największych użytkujących 50 i więcej ha.

Zgodnie z danymi publikowanymi przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie w Polsce

w 2024 r. wyniosła 11,59 ha. Średnia ta dla poszczególnych lat jest wyliczana jako iloraz powierzchni użytków rolnych zadeklarowanych jako działki rolne we wnioskach o przyznanie płatności bezpośrednich za dany rok i liczby rolników, którzy złożyli wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich za dany rok.

Tabela 39. Gospodarstwa rolne według grup obszarowych użytków rolnych w 2024 r.

Rok	Ogółem	do 1 ha	1–2 ha	2–5 ha	5–10 ha	10–15 ha	15–20 ha	20–50 ha	ponad 50 ha
	tys. sztuk								
	Ogółem								
2010	1 509,1	24,9	300,6	489,8	346,3	151,5	72,0	97,0	27,0
2019	1 409,4	27,8	285,5	440,7	306,2	137,7	67,5	107,3	36,6
2020	1 317,4	25,3	220,3	440,1	289,0	130,6	65,0	106,0	40,7
2023	1 232,6	24,4	211,0	386,6	274,7	122,9	62,0	107,0	43,8
	Indywidualne								
2010	1 505,0	24,7	300,5	489,5	346,1	151,4	71,9	96,6	24,3
2019	1 405,8	27,6	285,4	440,5	306,0	137,5	67,4	106,9	34,4
2020	1 309,9	25,0	219,9	438,9	288,0	129,9	64,7	105,7	37,7
2023	1 225,7	24,3	210,7	385,6	273,8	122,4	61,7	106,2	41,1

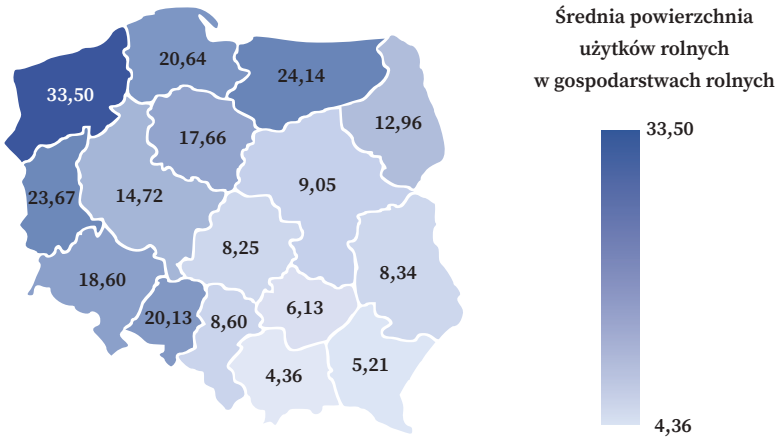
Źródło: dane GUS.

Na rysunku 4 i w tabeli 40 można również znaleźć dane dotyczące średniej wielkości gospodarstw w podziale na województwa. Średnia ta dla poszczególnych lat i województw jest wyliczana jako iloraz powierzchni użytków rolnych zadeklarowanych jako działki rolne we wnioskach o przyznanie płatności bezpośrednich za dany rok i w konkretnym województwie oraz liczby rolników deklarujących działki rolne w danym roku i województwie.

Występuje znaczne zróżnicowanie w powierzchni użytków rolnych między województwami. Największa średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach rolnych występuje w północnej i północno-zachodniej części naszego kraju, największe rozdrobnienie występuje w części południowej i południowo-wschodniej.

Średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach rolnych na przestrzeni badanego okresu wzrosła w Polsce o ponad 13%. Wielkość ta wzrosła w przypadku każdego z polskich województw, w największym stopniu w województwie śląskim (25,9%), dolnośląskim (18,3%) oraz kujawsko-pomorskim (17,7%).

Rysunek 4. Średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach rolnych według województw w 2024 r. w hektarach



Źródło: opracowanie własne na podstawie ogłoszeń Prezesa Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa.

Tabela 40. Średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach rolnych w latach 2010–2024 według województw

Województwa	2010	2012	2014	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	Hektary											
POLSKA	**10,23**	**10,38**	**10,48**	**10,56**	**10,65**	**10,81**	**10,95**	**11,04**	**11,20**	**11,32**	**11,42**	**11,59**
Dolnośląskie	15,72	16,05	16,22	16,30	16,46	16,72	17,10	17,29	17,79	18,00	18,16	18,60
Kujawsko-pomorskie	15,01	15,04	15,30	15,51	15,77	16,14	16,43	16,58	16,83	17,01	17,29	17,66
Lubelskie	7,40	7,45	7,54	7,65	7,73	7,86	7,93	7,98	8,07	8,16	8,22	8,34
Lubuskie	20,32	20,78	20,92	21,14	21,18	21,52	21,90	22,29	22,75	23,03	23,18	23,67
Łódzkie	7,42	7,52	7,61	7,67	7,72	7,84	7,92	7,98	8,06	8,10	8,17	8,25
Małopolskie	3,83	3,88	3,95	4,02	4,04	4,10	4,13	4,16	4,22	4,28	4,31	4,36
Mazowieckie	8,44	8,50	8,55	8,54	8,57	8,68	8,75	8,77	8,85	8,90	8,94	9,05
Opolskie	17,83	17,99	18,22	18,3	18,51	18,69	19,02	19,16	19,50	19,66	19,86	20,13
Podkarpackie	4,47	4,56	4,63	4,73	4,77	4,83	4,90	4,94	5,03	5,10	5,14	5,21
Podlaskie	12,11	12,20	12,24	12,19	12,27	12,44	12,51	12,55	12,66	12,73	12,82	12,96
Pomorskie	18,84	18,94	19,00	19,09	19,16	19,42	19,58	19,62	19,97	20,16	20,35	20,64
Śląskie	6,83	7,14	7,37	7,56	7,70	7,85	8,02	8,14	8,32	8,45	8,49	8,60
Świętokrzyskie	5,42	5,49	5,57	5,63	5,67	5,77	5,82	5,88	5,94	6,00	6,05	6,13
Warmińsko-mazurskie	22,95	22,88	22,92	22,70	22,79	23,05	23,25	23,25	23,55	23,63	23,88	24,14
Wielkopolskie	13,43	13,41	13,51	13,49	13,56	13,74	13,99	14,09	14,27	14,41	14,51	14,72
Zachodniopomorskie	30,30	30,67	30,29	30,20	30,35	30,78	31,44	31,75	32,58	32,80	32,99	33,50

Źródło: opracowanie własne na podstawie ogłoszeń Prezesa Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa.

2.3.2. Rolnictwo jako sektor gospodarki narodowej

Podstawą poniższego rozdziału są publikowane przez GUS raz na pięć lat tablice przepływów międzygałęziowych (dalej nazywanymi tablicami I-O), sporządzane w bieżących cenach bazowych, czyli w cenach otrzymywanych przez producentów. Dla poprawnej interpretacji zamieszczonych poniżej danych konieczne jest wskazanie kilku istotnych dla obrazu rolnictwa kwestii metodologicznych.

1. Dane GUS[61] nie dają możliwości oddzielenia informacji o rolnictwie od danych dotyczących łowiectwa. Udział łowiectwa w całym agregacie „Rolnictwo i łowiectwo" jest 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 żywca; 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.

[61] *Bilans przepływów międzygałęziowych w bieżących cenach bazowych w 2005 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2009 i analogiczne opracowania za lata 2010, 2015 i 2020.

Tabela 41. 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	5 751 141,7	294,3	160,4
Rolnictwo i leśnictwo	80 655	99 860	102 879	130 649,7	162,0	127,0
Artykuły spożywcze, napoje i wyroby tytoniowe	133 389	175 208	224 364	298 706,6	451,4	150,0
Import						
Ogółem	358 825	597 508	822 736	1 108 856	309,0	134,8
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	17 174	384,4	110,9
Artykuły spożywcze, napoje i wyroby tytoniowe	19 999	37 908	70 989	103 986	520,0	146,5
Podaż na rynku krajowym						
Ogółem	1 965 637	2 886 268	3 536 862	5 622 574	286,0	159,0
Rolnictwo i leśnictwo	83 395	105 047	106 272	138 561	166,2	130,4
Artykuły spożywcze, napoje i wyroby tytoniowe	129 026	167 754	200 424	265 307	205,6	132,4
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	43 222	119,0	123,6
Artykuły spożywcze, napoje i wyroby tytoniowe	26 068	41 820	54 574	63 487	243,5	116,3
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	41 254	123,3	110,5
Artykuły spożywcze, napoje i wyroby tytoniowe	75 677	97 599	115 015	154 299	203,9	134,2
Akumulacja brutto						
Ogółem	180 324	282 776	352 328	438 531	243,2	124,5
Rolnictwo i leśnictwo	−1 235	741	66	1 452	−117,6	2 200,0
Artykuły spożywcze, napoje i wyroby tytoniowe	3 470	1 014	−6 558	−171	−4,9	2,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

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 81,9% w roku 2020, a udział artykułów spożywczych, napojów i wyrobów tytoniowych – z 87,9% w 2005 r. do73,4% w 2020 r.

Agregat „Akumulacja brutto" stanowiący w rachunkach narodowych część popytu końcowego obejmuje dwa składniki: przyrost majątku trwałego i przyrost zapasów, przy czym w skali całej gospodarki narodowej inwestycje stanowią zasadniczą część akumulacji. W analizowanych tablicach I-O udział inwestycji w akumulacji w całej gospodarce narodowej wynosił od 93,9% w 2005 r. do 97,6% w 2020 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 należy, że rolnictwo nie produkuje właściwie żadnych dóbr inwestycyjnych.

Tabela 42 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 42. 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	2,27	294,34	200,63	126,99
Import	2,01	2,12	2,29	2,26	348,08	198,09	132,86
Eksport	1,29	1,29	1,78	1,39	384,38	229,66	110,89
Podaż na rynku krajowym	4,24	3,64	3,00	2,46	166,15	131,90	130,38
Wartość dodana	4,19	3,42	2,19	2,10	118,97	101,27	123,58

Wyszczególnienie	2005	2010	2015	2020			
	%				2005 = 100	2010 = 100	2015 = 100
Spożycie	4,58	4,10	2,98	2,33	123,29	97,18	110,45
Akumulacja netto	−0,69	0,26	0,02	0,33	−117,57	195,95	2 200,00
Artykuły spożywcze, napoje i wyroby tytoniowe							
Produkcja globalna	6,83	6,11	6,26	5,19	223,94	170,49	133,13
Import	4,36	5,10	5,72	6,37	451,40	231,78	150,03
Eksport	5,76	6,56	8,15	8,40	519,96	274,31	146,48
Podaż na rynku krajowym	6,56	5,81	5,67	4,72	205,62	158,15	132,37
Wartość dodana	3,01	3,35	3,42	3,08	243,54	151,81	116,33
Spożycie	10,37	9,44	9,17	14,82	346,71	268,83	228,13
Akumulacja netto	1,92	0,36	−1,86	−0,04	−4,93	−16,86	2,61

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Tabela 43 opisuje strukturę kosztów i strukturę wartości dodanej w rolnictwie. Dane w tablicach I-O są bardzo silnie zagregowane, wnioski jakie można wyciągnąć, gdy analizuje się 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 43. 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**	**130 649,7**	**137,5**
2. Zużycie pośrednie (w rolnictwie)	42 094,0	54 438,8	62 243,5	78 412,9	141,0
– produkty rolnictwa i łowiectwa	16 257,2	18 973,4	15 791,9	23 338,2	164,9
– artykuły spożywcze	7 045,0	10 590,2	15 705,9	19 226,2	157,0
– chemikalia i wyroby chemiczne	3 798,7	5 394,2	8 627,0	8 982,1	141,0
– surowce energetyczne	1 823,7	3 220,8	2422,0	1 896,5	260,0
– pozostałe produkty	3 250,8	2 684,0	3 841,8	4 375,2	171,2
– energia elektryczna	1 249,1	1 802,9	2 121,8	1 990,0	119,9
– pozostałe usługi	3 767,6	4 713,2	6 352,4	18 604,7	148,8
3. Podatki od produktów i dotacje	2 230,1	2 743,2	5 660,0	9 014,5	31,4
4. Razem zużycie pośrednie (2 + 3)	**44 324,1**	**57 182,1**	**67 903,5**	**87 427,4**	**131,8**
5. Wartość dodana (1 – 4)	**36 331,2**	**42 678,3**	**34 975,5**	**43 222,3**	**136,5**
Koszty związane z zatrudnieniem	5 681,6	5 309,1	7 500,4	7 530,5	112,5
Pozostałe podatki minus dotacje	−3 373,0	−3 954,0	−12 294,1	−22 416,3	176,5
Amortyzacja	8 657,1	9 930,5	10 674,9	11 655,4	118,1

Wyszczególnienie	2005	2010	2015	2020	
		mln zł			2015 = 100
6. Nadwyżka operacyjna netto	25 365,6	31 392,7	29 094,3	46 452,8	180,8
7. Nadwyżka operacyjna brutto	34 022,7	41 323,2	39 769,2	58 108,1	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 i łowiectwa 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 r.

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 był to wynik 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 – między rokiem 2015 i 2020 produkcja globalna rolnictwa (w cenach bieżących) rosła średnio o 4,9% rocznie, zużycie produktów rolnictwa w procesie produkcji – o 6,8% rocznie, a zużycie produktów przemysłu spożywczego – o 3,9% 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. Odnotować należy fakt, iż w latach 2015–2020 koszty usług handlu dla rolnictwa i łowiectwa rosły wolniej od produkcji globalnej tego działu.

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 – o ile w 2005 i 2010 r. relacja ta nie przekraczała 1,5%, o tyle w 2015 r. saldo to było już równe 6,4% produkcji globalnej, a w 2020 r. – 10,3% 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 między 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.

W tabeli 44 zamieszczono dane dotyczące kierunków wykorzystania produktów rolnictwa. Zwraca uwagę proporcja podziału produkcji rolnictwa między zużycie produkcyjne i popyt końcowy – wbrew dość powszechnemu mniemaniu tylko ok. 40% produkcji rolnictwa przeznaczona jest na zaspokojenie krajowego popytu konsumpcyjnego, a pozostałe 60% stanowi pośrednie zużycie w rolnictwie i przemyśle spożywczym. Niska dynamika kosztów związanych z zatrudnieniem ma niewątpliwie związek z malejącą liczbą i powierzchnią gospodarstw rolnych, ale wymaga to jeszcze pogłębionej analizy.

Tabela 44. Wykorzystanie produktów rolnictwa i łowiectwa w latach 2005–2020

Wyszczególnienie	2005	2010	2015	2020	
		mln zł			2015 = 100
1. Produkcja globalna	80 655	99 860	102 879	130 650	127,0
2. Import	7 207	12 664	18 881	25 086	132,9
3. Eksport	4 468	7 478	15 488	17 174	110,9
4. Podaż na potrzeby krajowe(1 + 2 – 3 = 5 + 6 + 7)	83 394	105 046	106 272	138 562	130,4
5. Zużycie pośrednie produktów rolnictwa i łowiectwa	51 169	61 855	68 856	95 857	139,2
w tym:					
– produkty rolnictwa i łowiectwa	16 257	18 973	15 792	23 338	147,8
– artykuły spożywcze	32 425	39 058	47 588	66 083	138,9
6. Spożycie	33 461	42 451	37 350	41 254	110,5
7. Akumulacja	−1 235	741	66	1 452	2 206,7
8. Kwota niezbilansowana	–	–	–	−1	x

Wyszczególnienie	2005	2010	2015	2020	
	mln zł				2015 = 100
	Podaż na potrzeby krajowe = 100				
Zużycie pośrednie produktów rolnictwa i łowiectwa	61,4	58,9	64,8	65,0	x
Spożycie	40,1	40,4	35,1	33,4	x
Akumulacja	−1,5	0,7	0,1	0,0	x
Kwota niezbilansowana				1,6	x

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 znaczenie – w 2020 r. stanowiło ono ok. 0,04% zużycia towarów i usług na inwestycje w całej gospodarce,
- przyrost zapasów produktów rolnictwa, obejmujący zarówno zapasy w rolnictwie, jak i w przemyśle spożywczym oraz – 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 analizy przepływów międzygałęziowych związanych z rolnictwem i przemysłem spożywczym jest tabela 45, zawierająca wybrane wskaźniki efektywnościowe obliczone na podstawie danych z tablic I-O.

Tabela 45. Wybrane wskaźniki efektywnościowe rolnictwa i łowiectwa w latach 2005–2020

Treść	2005	2010	2015	2020
Udział zużycia wewnętrznego[a] w kosztach pośrednich	38,6	34,9	25,4	24,4
Relacja zużycia wewnętrznego do produkcji globalnej	20,2	19,0	15,4	0,0
Relacja zużycia pośredniego do produkcji globalnej	55,0	57,3	66,0	66,9
Saldo podatków i dotacji (mln zł)	−1 142,9	−1 210,8	−6 634,1	−13 401,8
Relacja salda podatków i dotacji do produkcji globalnej	−1,4	−1,2	−6,5	−10,3
Udział kosztów osobowych w wartości dodanej brutto	15,6	12,4	21,4	17,4
Relacja wartości dodanej brutto do produkcji globalnej	45,1	42,7	34,0	33,1
Relacja wartości dodanej do produkcji globalnej rolnictwa i łowiectwa jako procent relacji wartości dodanej brutto do produkcji globalnej gospodarki narodowej	101,6	98,2	76,4	74,6
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”	230,5	179,1	139,8	155,7

Treść	2005	2010	2015	2020
Udział produkcji rolnictwa i łowiectwa w spożyciu	4,6	4,1	3,0	2,3
Udział produkcji rolnictwa i łowiectwa oraz artykułów spożywczych, napojów i wyrobów tytoniowych w spożyciu	15,0	13,5	12,1	11,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Z informacji zawartych w tabeli 45 na szczególną uwagę zasługują:

- wysoki udział zużycia produkcyjnego w produkcji globalnej, oznaczający zarazem niską efektywność produkcji mierzoną relacją wartości dodanej do produkcji globalnej,
- wyraźnie malejący w całym analizowanym okresie (2005–2020) udział produktów rolnictwa oraz artykułów spożywczych, napojów i wyrobów tytoniowych w całości spożycia,
- rosnąca nadwyżka dotacji (bez dotacji inwestycyjnych) nad podatkami,
- znacznie wyższa rentowność rolnictwa niż produkcji artykułów spożywczych, napojów i wyrobów tytoniowych.

2.3.3. 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 2000–2024

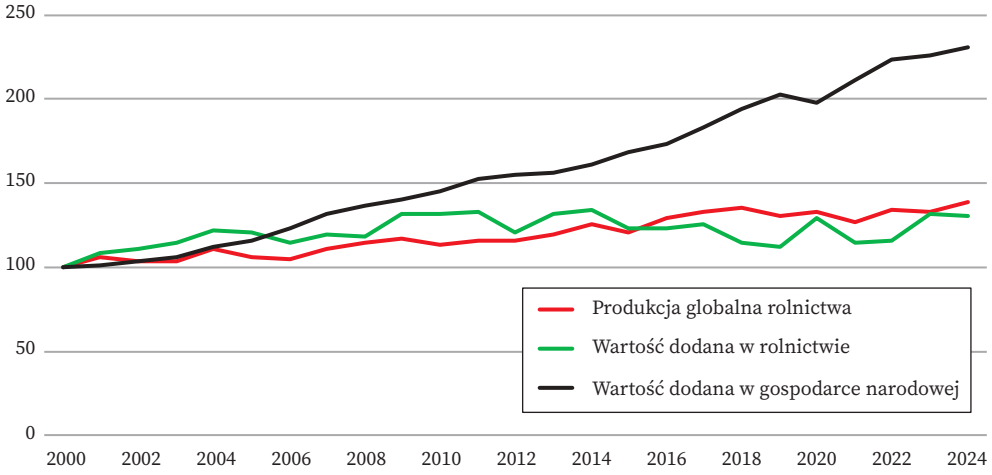
Wyszczególnienie	2000	2005	2010	2015	2020	2021	2022	2023	2024
	Ceny stałe, rok 2000 = 100								
Globalna produkcja rolnicza	**100,0**	**105,9**	**113,8**	**120,9**	**133,1**	**127,1**	**134,3**	**130,8**	**138,8**
Produkcja roślinna	100,0	98,1	102,4	104,2	109,3	108,4	119,2	114,9	125,6
Produkcja zwierzęca	100,0	113,7	124,5	136,0	156,3	143,3	144,6	142,4	146,7
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**	**115,8**	**145,3**	**169,1**	**198,4**	**211,5**	**223,1**	**226,0**	**231,0**
w tym: rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	100,0	121,2	131,1	121,9	128,7	114,3	115,4	114,4	99,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wartość dodana w sekcji A (rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo), której przeważającą część[62] 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. Oznacza to stałe zmniejszanie się efektywności produkcji rolniczej. Chociaż rolnictwo zostało stosunkowo słabo dotknięte ograniczeniami związanymi z pandemią COVID-19, produkcja rolnicza nadal nie osiągnęła poziomu sprzed pandemii. Zwrócić też należy uwagę na znacznie szybszy wzrost produkcji zwierzęcej niż produkcji roślinnej.

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 rysunku 5 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 2023 r.

Rysunek 5. Produkcja globalna i wartość dodana w rolnictwie w latach 2000–2024



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:

[62] 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%.

- 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 2000–2024

Wyszczególnienie	2000	2005	2010	2015	2020	2021	2022	2023	2024
	dt z 1 ha								
Plony									
Zboża ogółem	25,3	32,3	35,6	37,3	47,8	46,5	49,5	49,9	49,4
W tym: pszenica	32,3	39,5	43,9	45,7	53,3	50,7	53,4	53,8	52,0
Żyto	18,8	24,1	26,8	27,8	35,1	33,1	36,0	35,5	35,7
Rzepak i rzepik	21,9	26,3	23,6	28,5	31,9	32,1	33,8	33,9	32,4
Ziemniaki	194,0	176,0	211,0	210,0	348,0	300,0	308,0	296,0	302,0
Buraki cukrowe	394,0	416,0	483,0	520,0	608,0	610,0	638,0	650,0	663,0
	tys. ton								
Zbiory									
Zboża ogółem	22 341	26 928	27 228	28 003	35 695	34 641	35 651	35 851	34 997
W tym: pszenica	8 503	8 771	9 408	10 958	12 752	12 119	13 445	13 178	12 415
Żyto	4 003	3 404	2 852	2 013	2 986	2 520	2 381	2 581	2 439
Rzepak i rzepik	958	1 450	2 229	2 701	3 120	3 191	3 647	3 739	3 268
Ziemniaki	24 232	10 369	8 188	6 152	7 896	7 082	6 031	5 590	5 920
Buraki cukrowe	13 134	11 912	9 973	9 364	14 947	15 274	14 154	16 941	18 430

Źródło: dane GUS o rocznych wskaźnikach makroekonomicznych (tabela „Rolnictwo"), https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/99.

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 widocznej, 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 i końcowa rolnictwa w latach 2010–2022

Wyszczególnienie		2010	2015	2020	2021	2022
		Ogółem[a]				
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	.	.

[a] A – mln zł, B – rolnictwo ogółem = 100

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

2.3.4. Rolnictwo a ochrona środowiska

Wpływ rolnictwa na środowisko jest bardzo duży, ponieważ rolnictwo bezpośrednio wykorzystuje jego zasoby w procesach produkcyjnych. Oddziaływanie na przyrodę jest odczuwalne, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę zanieczyszczenie wody, degradację gleby, niszczenie bioróżnorodności, emisję gazów cieplarnianych czy wpływ na klimat. Zwłaszcza rolnictwo intensywne wykorzystujące w dużej ilości nawozy sztuczne, pestycydy, stosujące monokultury, hodowlę fermową czy częste orki w znaczący sposób degraduje glebę (podstawowy zasób w rolnictwie), która jest złożonym ekosystemem magazynującym wodę i będącym siedliskiem różnorodnych organizmów, wpływającym na klimat oraz zdrowie człowieka.

Dane demograficzne w jasny sposób pokazują stały wzrost liczby ludności ziemi. Niedawno populacja ludzi przekroczyła 8 miliardów, wzrost populacji ludzi żyjących na naszej planecie o 1 miliard trwał 12,5 roku. Szacuje się, że przyrost o kolejny miliard zajmie nieco ponad czternaście lat. To pokazuje, z jak wielkim problemem mierzy się ludzkość. Rolnictwo stoi przed ogromnym wyzwaniem, w jaki sposób zminimalizować negatywne oddziaływanie produkcji rolniczej na klimat i środowisko bez utraty ilości i jakości wytwarzanych produktów spożywczych, dodatkowo jeszcze patrząc w przyszłość, konieczne będzie nawet zwiększenie produkcji, by wyżywić rosnącą populację. Odpowiedzią na to mogą być nowe trendy, które mają za zadanie sprostanie tym wyzwaniom, a są to m.in.: rolnictwo węglowe, rolnictwo regeneracyjne, rolnictwo zrównoważone, rolnictwo precyzyjne czy rolnictwo ekologiczne.

Rolnictwo węglowe opiera się na założeniu zwiększenia zawartości węgla organicznego w glebie. Uprawiając rośliny pokrywowe, stosując bezorkowe metody uprawy, kompostowanie czy też wykorzystując różnorodne kultury roślin, rolnicy zapobiegają erozji gleby i utracie wilgoci, dostarczają dodatkowe substancje organiczne, minimalizują zmiany struktury gleby, poprawiają tę strukturę, przyczyniają się do wzrostu bioróżnorodności i poprawy stanu gleby.

Rolnictwo regeneracyjne nie doczekało się jeszcze szczegółowej definicji, nie jest ono postrzegane jako zespół sztywno określonych reguł, praktyk i metod rolniczych, ale raczej jest nakierowane na cele, które należy realizować, a są nimi: walka z postępującą degradacją intensywnie wykorzystywanych dla celów rolniczych gleb, poprawa bioróżnorodności oraz żyzności gleby[63]. Koncepcji tej przyświecają dwa zasadnicze cele: ograniczenie negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko oraz poprawa stanu środowiska. Szczegółowy opis

[63] Frąc M., Matyka M., Rozbicki J., Tryjanowski P., *Rolnictwo regeneracyjne – koncepcja zrównoważonej żywności oraz poprawy agroekosystemów*, „Nauka", nr 4(2022), s. 155–164.

i podejście do rolnictwa regeneracyjnego przedstawiono w raporcie opracowanym przez European Academies Science Advisory Council w 2022 r.[64] W załącznikach do tego raportu wskazano kilkadziesiąt praktyk, które spełniają cele polegające na zwiększeniu wychwytywania i składowania dwutlenku węgla oraz poprawę bioróżnorodności gleby. Rolnictwo regeneracyjne na pierwszym miejscy stawia utrzymanie zdrowej i żyznej gleby, jeśli ten warunek zostanie spełniony, to będzie to miało korzystny wpływ na środowisko oraz wielkość i jakość plonów.

Rolnictwo zrównoważone określane jest jako taki rodzaj rolnictwa, który wykorzystuje dostępne zasoby ziemi w taki sposób, by nie niszczyć ich naturalnych źródeł, ale pozwala na zaspokojenie podstawowych potrzeb kolejnych generacji producentów i konsumentów[65]. Rolnictwo to charakteryzuje się racjonalnym wykorzystaniem rolniczej przestrzeni produkcyjnej i utrzymaniem potencjału produkcyjnego gleb, prowadzącego do zapewnienia samowystarczalności żywnościowej kraju i bezpiecznej żywności. Wytwarzane surowce spełniają wymagane przez konsumentów i przemysł normy jakościowe, równocześnie zmniejszając lub wyłączając występowanie zagrożeń dla środowiska[66]. Rolnictwo zrównoważone doczekało się opisu praktyk charakteryzujących ten typ rolnictwa. Większość z nich jest tożsamych z wymienionymi wyżej formami rolnictwa, ale są też pewne cechy wyjątkowe, które je wyróżniają. Polskie Stowarzyszenie Zrównoważonego Rolnictwa i Żywności zwróciło uwagę na aspekty ekonomiczne prowadzonej działalności rolniczej, wskazało, iż oprócz dbania o dobrostan ziemi, inwentarza, środowiska, zrównoważone gospodarstwo to takie, które jest trwałe i posiada możliwości rozwojowe, gospodarstwo o stabilnych podstawach finansowych, odporne na pojawiające się w przestrzeni gospodarczej kryzysy.

Istotą **rolnictwa precyzyjnego** jest optymalne dozowanie w procesach produkcyjnych dostępnych i niezbędnych zasobów. Wychodzi się z założenia, że dane pole nie jest powierzchnią jednorodną, że poszczególne jego części wymagają różnego zaangażowania zasobów. W rolnictwie tym wykorzystywane są m.in.: nowoczesne technologie informatyczne, dronowe, GPS w celu sporządzenia dokładnej mapy pola ze wskazaniem jakiego rodzaju i w jakich ilościach środki powinny zostać użyte w konkretnym miejscu. W tego rodzaju rolnictwie dopuszcza się stosowanie

---

[64] *Regenerative agriculture in Europe, A critical analysis of contributions to European Union Farm to Fork and Biodiversity Strategies*, EASAC, April 2022, https://easac.eu/publications/details/regenerative-agriculture-in-europe/.

[65] Smagacz J., *Rola zmianowania w rolnictwie zrównoważonym*, „Pamiętnik Puławski", t. 120, z. 2(2000), s. 411–414.

[66] Krasowicz S., *Cechy rolnictwa zrównoważonego*, [w:] Zegar J. (red.), *Koncepcja badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2005, s. 23–39.

substancji chemicznych (nawozów sztucznych, pestycydów), ale dzięki technologiom informatycznym i osiągnięciom naukowych substancje te stosowane są w dokładnie dobranych, właściwych, niezbędnych ilościach. Ograniczenie ilości stosowanych sztucznych substancji powoduje, że nie następuje tu nadmierne zanieczyszczenie środowiska, roślinom aplikuje się dokładnie takie ilości środków, jakie są w stanie wchłonąć i spożytkować, a dzięki temu nadmiar nie trafia np. do wód czy nie pozostaje w glebie.

Rolnictwo ekologiczne to najbardziej przyjazne dla środowiska naturalnego metoda produkcji, wykorzystująca jedynie naturalne substancje i procesy.

Te rodzaje produkcji rolnej nie tylko przyczyniają się do zmniejszenia negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko, ale również są w stanie poprawić jakość i wielkość osiąganych zbiorów.

2.3.5. Obrót produktami rolnictwa i żywnością

Zgodnie z obowiązującymi w naszym kraju przepisami sprzedaż żywności wyprodukowanej przez rolników może się odbywać w ramach wymienionych poniżej form działalności:

- dostawy bezpośrednie (sprzedaż bezpośrednia) produktów roślinnych,
- sprzedaż bezpośrednia produktów pochodzenia zwierzęcego,
- rolniczy handel detaliczny,
- działalność marginalna lokalna i ograniczona.

Formy te mają umożliwić i ułatwić rolnikom zbywanie produktów wytworzonych w ich gospodarstwach rolnych.

Tabela 49. Formy sprzedaży żywności

Forma sprzedaży	Rodzaj produktów	Obszar sprzedaży	Rejestracja
Dostawy bezpośrednie (sprzedaż bezpośrednia) produktów roślinnych	Nieprzetworzone produkty pochodzenia roślinnego	Na terenie województwa, w którym jest prowadzona produkcja lub na obszarze województw przyległych	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna
Sprzedaż bezpośrednia produktów pochodzenia zwierzęcego	Nieprzetworzone produkty pochodzenia zwierzęcego	Na terenie województwa, w którym jest prowadzona produkcja, na obszarze województw przyległych, na terenie innych województw, jeżeli jest prowadzona podczas wystaw, festynów, targów lub kiermaszów organizowanych w celu promocji tych produktów	Powiatowy Inspektorat Weterynarii

Forma sprzedaży	Rodzaj produktów	Obszar sprzedaży	Rejestracja
Rolniczy handel detaliczny	Produkty pochodzenia roślinnego i zwierzęcego nieprzetworzone i przetworzone	Sprzedaż konsumentom końcowym – na terenie całej Polski. Sprzedaż do zakładów prowadzących handel detaliczny z przeznaczeniem dla konsumentów końcowych: • produkty roślinne na terenie całej Polski, • produkty pochodzenia zwierzęcego i złożone: obszar województwa, w którym prowadzona jest produkcja tej żywności w ramach RHD lub na obszarach powiatów lub miast stanowiących siedzibę wojewody lub sejmiku województwa, sąsiadujących z tym województwem	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna Powiatowy Inspektorat Weterynarii
Działalność marginalna lokalna i ograniczona	Produkty pochodzenia zwierzęcego po obróbce i/lub przetworzeniu	Wyłącznie na obszarze województwa, w którym jest prowadzona produkcja lub na obszarach powiatów lub miast stanowiących siedzibę wojewody lub sejmiku województwa, sąsiadujących z tym województwem. Ograniczenia terytorialnego nie stosuje się podczas wystaw, targów, kiermaszów organizowanych w celu promocji tych produktów.	Powiatowy Inspektorat Weterynarii

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Trzebiatowski J., *Rolniczy handel detaliczny – dlaczego jest korzystny dla rolnika?*, Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Lubaniu, https://www.gov.pl/attachment/6fbe7e15-ad7f-4c1c-a146-c64917ea181a.

Dostawy bezpośrednie (sprzedaż bezpośrednia) to sprzedaż niewielkich ilości żywności nieprzetworzonej pochodzenia roślinnego (zboża, owoce, warzywa, zioła, grzyby hodowlane), która dostarczana jest klientom końcowym lub lokalnym zakładom detalicznego zaopatrzenia konsumentów końcowych. Sprzedaż może być prowadzona przez rolników na targowiskach, placach targowych, we własnym gospodarstwie rolnym, za pośrednictwem handlu obwoźnego lub też w formie dostaw do sklepów, restauracji itp.

Sprzedaż bezpośrednia produktów pochodzenia zwierzęcego (drób, zajęczaki, zwierzęta łowne, produkty rybołówstwa, żywe ślimaki lądowe, mleko surowe lub surowa śmietana, jaja konsumpcyjne, produkty pszczele nieprzetworzone) może

być prowadzona na obszarze województwa, gdzie prowadzona jest produkcja lub na obszarze województw sąsiednich. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej[67] określa limity produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczone do sprzedaży bezpośredniej oraz warunki dotyczące pomieszczeń i ich wyposażenia, w jakich musi być dokonywana sprzedaż. Sprzedażą bezpośrednią mogę być objęte produkty własne, wyprodukowane przez podmiot prowadzący działalność w zakresie produkcji podmiotów pochodzenia zwierzęcego.

Od 1 stycznia 2017 r. polscy rolnicy prowadzący rodzinne gospodarstwo rolne, w ramach tzw. rolniczego handlu detalicznego (RHD), mają możliwość samodzielnej produkcji i sprzedaży (jako detaliści, bez pośredników) żywności, która w całości bądź w większości pochodzi z ich gospodarstwa rolnego. Od 2022 r. nastąpiła zmiana przepisów pozwalająca w znacznie łatwiejszy sposób założyć i prowadzić RHD, który może stać się dodatkowym i – co najważniejsze – znacznym źródłem dochodów dla tego typu gospodarstw.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia 178/2002 Parlamentu Europejskiego ustalającego zasady i wymagania prawa żywnościowego[68] handel detaliczny *oznacza obsługę i/lub przetwarzanie żywności i jej przechowywanie w punkcie sprzedaży lub w punkcie dostaw dla konsumenta finalnego; określenie to obejmuje terminale dystrybucyjne, działalność cateringową, stołówki zakładowe, catering instytucjonalny, restauracje i podobne działania związane z usługami żywnościowymi, sklepy, centra dystrybucji w supermarketach i hurtownie*. Z kolei polskie prawo w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia[69] w art. 3 ust. 29 b wskazuje, iż rolniczy handel detaliczny polega na:

- produkcji żywności zawierającej co najmniej jeden składnik pochodzący w całości z własnej uprawy, hodowli lub chowu podmiotu działającego na rynku spożywczym oraz
- zbywaniu żywności konsumentowi finalnemu lub zakładom prowadzącym handel detaliczny z przeznaczeniem dla konsumenta finalnego (rolnicy mogą zaopatrywać sklepy, restauracje i inne podobne placówki).

---

[67] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej (Dz.U. z 2007 r. nr 5, poz. 38).

[68] Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. UE L 31 z 1.2.2002, s. 1–24).

[69] Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2023 r. poz. 1448).

Rozpoczęcie tego typu działalności odbywa się na podstawie zgłoszenia (złożonego wniosku) u:

- Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego – w przypadku produkcji i sprzedaży żywności pochodzenia niezwierzęcego;
- Powiatowego Lekarza Weterynarii – w przypadku produkcji i sprzedaży produktów pochodzenia zwierzęcego lub żywności zawierającej jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego – tzw. żywność złożona.

Wyżej wymienione instytucje sprawują nadzór nad bezpieczeństwem (jakością zdrowotną) produkowanej żywności, a nadzór nad jakością handlową żywności sprawuje Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

Aby prowadzić RHD, należy spełnić/udowodnić, iż co najmniej jeden ze składników żywności pochodzi w całości z własnej uprawy, hodowli lub chowu. Przychody ze sprzedaży w ramach RHD produktów roślinnych i zwierzęcych przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy są zwolnione z podatku dochodowego do wysokości 100 tys. zł rocznie. Przychody powyżej tej kwoty mogą zostać opodatkowane ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych. Miejsce sprzedaży żywności powinno być w odpowiedni sposób oznakowane.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków uznania **działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej**[70] uznaje się taką działalność, jeżeli zakład prowadzi:

- rozbiór świeżego mięsa wołowego, wieprzowego, baraniego, koziego, końskiego, drobiowego lub zajęczaków lub
- rozbiór świeżego mięsa zwierząt łownych odstrzelonych zgodnie z przepisami prawa łowieckiego, lub
- rozbiór świeżego mięsa zwierząt dzikich utrzymywanych w warunkach fermowych, lub
- produkcję mięsa mielonego, surowych wyrobów mięsnych, lub
- produkcję produktów mięsnych, lub
- produkcję wstępnie przetworzonych lub przetworzonych produktów rybołówstwa, lub
- produkcję produktów mlecznych lub produktów na bazie siary wyprodukowanych z mleka lub siary, pozyskanych w gospodarstwie produkcji mleka lub w gospodarstwie rolnym, w którym jest prowadzona działalność w zakresie produkcji mleka surowego lub siary, przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej, lub
- produkcję produktów jajecznych pozyskanych w wyniku obróbki lub przetwarzania jaj, które uprzednio ugotowano w skorupach, lub

[70] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków uznania działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej (Dz.U. poz. 451).

- produkcję gotowych posiłków (potraw) z produktów pochodzenia zwierzęcego, o których mowa w punktach powyżej, lub z udziałem tych produktów, pod warunkiem że co najmniej jeden produkt pochodzenia zwierzęcego należący do głównych składników posiłku został wyprodukowany w tym zakładzie.

Zakład taki prowadzi sprzedaż swoich wyrobów konsumentom końcowym lub zakładom prowadzącym handel detaliczny z konsumentami końcowymi. Rozporządzenie określa maksymalne wagowe limity, jakie może dostarczyć zakład. Sprzedaż może być dokonywana na obszarze jednego województwa lub na obszarach powiatów sąsiadujących z tym województwem, położonych na obszarach innych województw lub też na obszarze miast stanowiących siedzibę wojewody lub sejmiku województwa, położonych na obszarach województw sąsiadujących z województwem, w którym jest prowadzona produkcja tych produktów. Ograniczenie terytorialne nie dotyczy sprzedaży produktów pochodzenia zwierzęcego podczas wystaw, festynów, targów oraz kiermaszów.

Powyżej opisane formy handlu wyrobami rolniczymi upraszczają sprzedaż, umożliwiają szybsze i łatwiejsze dotarcie produktów rolniczych do ostatecznego konsumenta, wpływają na skracanie łańcuchów dostaw, ograniczają czas dotarcia do odbiorcy ostatecznego oraz liczbę pośredników. Oczywiście tego typu rozwiązania szczególnie korzystne są dla małych i rodzinnych gospodarstw rolnych, których jest w Polsce najwięcej. Może to wpłynąć na zmianę zachowań tych podmiotów, zwiększyć ich rentowność i skłonić do rozwoju i wzrostu produkcji. Jako że tego typu podmioty z reguły stosują mniej inwazyjne dla środowiska metody produkcji, starają się w większym stopniu dbać o otaczający ich ekosystem z racji tego, że posiadają niewielkie zasoby np. ziemi, której na dodatek są właścicielami, a skoro jest to ich własność, często dziedziczona z dziada pradziada, to troska o to, by nie wykorzystywać tych zasobów ponad miarę, jest zrozumiała. Tego typu polityka, wspieranie i rozwijanie takich rozwiązań dotyczących handlu może zdecydowanie przyczynić się do wzrostu zainteresowania rolników nieprzemysłowymi formami produkcji i zwiększyć udział rolnictwa przyjaznego środowisku w Polsce.

2.4. Obszary wiejskie

Obszary wiejskie w Polsce charakteryzują się dużym zróżnicowaniem przestrzennym, demograficznym i infrastrukturalnym, a ich rozwój w ostatnich latach podlega istotnym przemianom wynikającym zarówno z procesów społeczno-gospodarczych, jak i zmian administracyjnych. W niniejszym podrozdziale przedstawiono informacje dotyczące obszarów wiejskich w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem ich zasięgu terytorialnego, ludności oraz sytuacji infrastrukturalnej.

2.4.1. Zasięg terytorialny

Zgodnie z definicją GUS na obszary wiejskie składają się obszary gmin wiejskich oraz części wiejskie gmin miejsko-wiejskich według Krajowego Rejestru Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju. Według publikowanych przez GUS danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii w 2023 r. łączna powierzchnia obszarów wiejskich wynosiła 290 436,2 km^2, co odpowiada ok. 92,5% ogólnej powierzchni kraju. Na obszarach wiejskich zamieszkiwało w 2023 r. ok. 40,4% całej ludności Polski.

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. mieszkańców[71]), 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 tych gmin. 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.

Przyjęcie administracyjnego kryterium delimitacji obszarów wiejskich powoduje, że 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.

---

[71] Różnicę między 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.

Tabela 50. Powierzchnia i ludność gmin w 2024 r.

Wyszczególnienie	Liczba gmin	Powierzchnia		Ludność			Gęstość zaludnienia
		km²	%	osoby	%	2015 = 100	osoby/km²
Polska ogółem	**2 477**	**313 933,6**	**100,0**	**37 636 508**	**100,0**	**97,9**	**119,9**
Gminy w aglomeracjach	**387**	**43 112,4**	**13,7**	**17 515 772**	**46,5**	**100,9**	**406,3**
Miasta na prawach powiatu	66	8 181,6	2,6	12 308 191	32,7	97,4	1 504,4
Gminy miejskie (bez MPP)	35	1 035,1	0,3	920 371	2,4	101,6	889,2
Gminy miejsko-wiejskie	76	11 063,9	3,5	1 598 140	4,2	118,3	144,4
Gminy wiejskie	210	22 826,8	7,3	2 689 070	7,1	109,4	117,8
Gminy poza aglomeracjami	**2 090**	**270 821,2**	**86,3**	**20 120 736**	**53,5**	**95,4**	**74,3**
Gminy miejskie	201	5 769,6	1,8	4 694 947	12,5	92,3	813,7
Gminy miejsko-wiejskie	635	104 254,2	33,2	7 691 101	20,4	102,4	73,8
Gminy wiejskie	1 254	160 797,5	51,2	7 734 688	20,6	91,0	48,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2024 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2024.

Tabela 51. Liczba jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015–2024[72]

Treść	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gminy miejskie	**238**	**237**	**236**	**236**	**236**	**236**	**236**	**236**	**236**	**236**
w aglomeracjach	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35
poza aglomeracjami	203	202	201	201	201	201	201	201	201	201
Miasta na prawach powiatu	**66**	**66**	**66**	**66**	**66**	**66**	**66**	**66**	**66**	**66**
Gminy miejsko-wiejskie	**611**	**616**	**621**	**628**	**638**	**643**	**652**	**662**	**677**	**711**
w aglomeracjach	67	67	70	71	71	71	71	73	76	76
poza aglomeracjami	544	549	551	557	567	572	581	589	601	635
Gminy wiejskie	**1 563**	**1 559**	**1 555**	**1 548**	**1 537**	**1 532**	**1 523**	**1 513**	**1 498**	**1 464**
w aglomeracjach	219	219	216	215	215	215	215	213	210	210
poza aglomeracjami	1 344	1 340	1 339	1 333	1 322	1 317	1 308	1 300	1 288	1 254
Powiaty	**314**	**314**	**314**	**314**	**314**	**314**	**314**	**314**	**314**	**314**
Województwa	**16**	**16**	**16**	**16**	**16**	**16**	**16**	**16**	**16**	**16**
RAZEM	**2 808**	**2 808**	**2 808**	**2 808**	**2 807**	**2 807**	**2 807**	**2 807**	**2 807**	**2 807**
Ogółem gmin	*2 478*	*2 478*	*2 478*	*2 478*	*2 477*	*2 477*	*2 477*	*2 477*	*2 477*	*2 477*
Ogółem miast	*915*	*919*	*923*	*930*	*940*	*945*	*954*	*964*	*979*	*1 013*

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS z systemu TERYT.

[72] Stan na początek roku.

Równocześnie przebiega, z mniejszą intensywnością, proces włączania obszarów podmiejskich gmin wiejskich do miast oraz nadawanie praw miejskich kolejnym miejscowościom. W efekcie w ciągu ostatnich 20 lat całkowita powierzchnia miast zwiększyła się – kosztem obszarów wiejskich – o ok. 100 tys. ha, co w skali całego kraju nie ma większego znaczenia.

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 liczby mieszkańców Polski nie tylko utrzyma się, ale także zdynamizuje. Odnotować przy tym należy, że liczba ludności nie maleje jedynie na obszarach wiejskich w otoczeniu dużych miast. Wyludnianie się gmin wiejskich jest najlepiej widoczne na obszarach peryferyjnych, ale należy też zauważyć, że spadek liczby mieszkańców odnotowano również w miastach na prawach powiatu.

Rozkład spadków liczby ludności w ciągu ostatnich 15 lat przedstawiono na poniższym rysunku. 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,
- poprawa warunków życia na wsi,
- poprawa skomunikowania obszarów wiejskich z miastami,
- wzmocnienie potencjału finansowego gmin wiejskich.

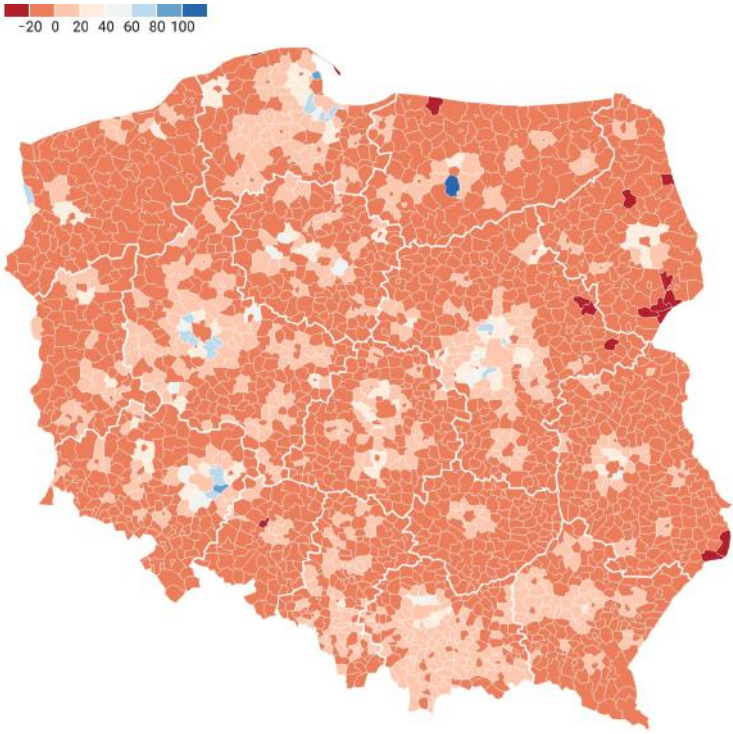
Odrębnie wskazać należy problem racjonalizacji podziału terytorialnego kraju, a w tym – rozważenie możliwości konsolidacji, a więc i zmniejszenia liczby gmin wiejskich, co może następować albo przez łączenie sąsiednich wiejskich gmin w większe jednostki, albo przez włączenie gmin wiejskich, których siedziby znajdują się w sąsiednich miastach do tych miast.

Uzupełnieniem obrazu przemieszczeń ludności w ostatnich latach są poniższe tabele (52 i 53), w których przedstawiono po 20 gmin, w których w latach 2012–2023 zmiany liczby ludności (*in minus* i *in plus*) były największe.

W tabeli 52 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 mieszkańców[73]. Pokazuje to, jak znaczne mogą być zróżnicowania procesów rozwojowych w obrębie jednego województwa.

[73] 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.

Rysunek 6. Zmiany ludności gmin w latach 2012–2023 (w %)



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

Tabela 52. 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
Czeremcha	Podlaskie	–	3 707	2 805	−902	−24,33
Hel	Pomorskie	–	2 353	1 820	−533	−22,65
Czyże	Podlaskie	–	3 438	2 674	−764	−22,22
Kleszczele	Podlaskie	–	2 720	2 121	−599	−22,02
Ceranów	Mazowieckie	–	3 054	2 400	−654	−21,41
Dubicze Cerkiewne	Podlaskie	–	2 791	2 205	−586	−21,00
Lelkowo	Warmińsko-mazurskie	–	5 874	4 647	−1 227	−20,89
Wiżajny	Podlaskie	–	4 327	3 423	−904	−20,89
Rudka	Podlaskie	–	3 519	2 789	−730	−20,74
Sterdyń	Mazowieckie	–	3 855	3 064	−791	−20,52
Przesmyki	Mazowieckie	–	4 993	4 015	−978	−19,59
Milejczyce	Podlaskie	–	2 459	1 989	−470	−19,11

Gmina	Województwo	Aglomeracja	Ludność		Zmiana	
			2012	2023	Osoby	%
Łeba	Pomorskie	–	5 446	4 444	−1 002	−18,40
Ulhówek	Lubelskie	–	7 595	6 207	−1 388	−18,28
Lipsk	Podlaskie	–	2 692	2 214	−478	−17,76
Jaświły	Podlaskie	–	3 820	3 143	−677	−17,72
Orla	Podlaskie	–	3 909	3 227	−682	−17,45
Nowy Dwór	Podlaskie	–	3 992	3 327	−665	−16,66
Dołhobyczów	Lubelskie	–	11 115	9 292	−1 823	−16,40

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 Dobrzenia 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 więcej[74]. Warto dodać, że na liście 100 gmin z największymi spadkami liczby ludności znalazły się tylko trzy gminy z aglomeracji, z czego dwie (Dobrzeń Wielki i Komprachcice) to gminy częściowo przejęte przez sąsiadujące z nimi Opole, a 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 bezwzględnym – 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.

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.

[74] Poza Opolem takie przejęcia miały miejsce np. w Rzeszowie, Zielonej Górze (jedyny przypadek przejęcia całej gminy wiejskiej), Bełchatowie czy Koszalinie. Innym typem przejęcia był podział niewypłacalnej gminy Ostrowice między gminy Złocieniec i Drawsko Pomorskie.

Tabela 53. 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
Długołęka	Dolnośląskie	Wrocław	25 107	43 354	18 247	72,68
Lesznowola	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.

Zauważyć warto, że wszystkie gminy przedstawione w powyższej tabeli:

- 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.

2.4.2. Ludność

Obecna sytuacja demograficzna Polski cechuje się spadkiem liczby urodzeń. Średnia długość życia mieszkańców stale się wydłuża, przy czym kobiety żyją zdecydowanie dłużej niż mężczyźni. Coraz większą część społeczeństwa stanowią osoby w wieku poprodukcyjnym. Współczynnik zgonów niemowląt na 1000 urodzeń żywych systematycznie się obniża.

Współczynnik dzietności kobiet wskazuje, ile dzieci przeciętnie 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. Przez ostatnie dwie dekady wartość tego wskaźnika wahała się między 1,22 a 1,45, jednak cały czas pozostawała poniżej poziomu zapewniającego zastępowalność pokoleń i dodatni przyrost naturalny. W ostatnich latach współczynnik ten uległ obniżeniu: w 2019 r. wynosił 1,42, natomiast w 2023 r. – 1,22. Największy wpływ na ten spadek miały obszary miejskie – tam wskaźnik zmniejszył się z 1,41 do 1,16. Na obszarach wiejskich również odnotowano spadek, ale był on mniej gwałtowny – z 1,43 w 2019 r. do 1,24 w 2023 r.

Za istotne osiągnięcie uznaje się znaczne zmniejszenie – także na terenach wiejskich – wskaźnika zgonów niemowląt przypadających na 1000 urodzeń żywych. Jest to wskaźnik powszechnie uznawany za jeden z kluczowych wyznaczników poziomu rozwoju cywilizacyjnego i jakości życia społeczeństwa. Jednak od 2005 r. zauważalna była niekorzystna tendencja – wskaźnik na wsi zaczął przewyższać wartości obserwowane w miastach, co oznaczało wyższą śmiertelność niemowląt na terenach wiejskich. Mimo to w ostatnich trzech latach nastąpiła pozytywna zmiana i sytuacja na obszarach wiejskich zaczęła się poprawiać, a różnice względem miast zaczęły się zmniejszać.

Tabela 54. Urodzenia w latach 1955–2024

Wyszczególnienie	1955	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2019	2020	2022	2023	2024
	Urodzenia żywe na 1000 ludności											
Ogółem	**29,1**	**19,5**	**14,3**	**9,9**	**9,6**	**10,7**	**9,6**	**9,8**	**9,3**	**1,2**	**7,2**	**6,7**
Miasta	28,6	18,5	12,4	8,9	9,0	10,3	9,4	9,6	9,1	7,9	7,1	6,6
Wieś	29,5	21,1	17,5	11,6	10,4	11,4	10,0	10,1	9,6	8,3	7,5	6,8
	Współczynnik dzietności											
Ogółem	**3,61**	**2,28**	**1,99**	**1,37**	**1,24**	**1,38**	**1,29**	**1,42**	**1,39**	**1,26**	**1,22**	**.**
Miasta	3,18	1,93	1,72	1,20	1,15	1,29	1,24	1,41	1,32	1,21	1,16	.
Wieś	4,02	2,91	2,58	1,65	1,40	1,51	1,35	1,43	1,49	1,34	1,24	.
	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**	**3,8**	**3,9**	**3,6**
Miasta	73,3	25,7	19,1	8,3	6,3	5,0	4,0	3,7	3,5	3,9	3,7	3,6
Wieś	88,9	25,2	19,7	7,9	6,5	5,0	4,1	3,9	3,7	3,7	4,0	3,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W latach siedemdziesiątych więcej dzieci rodziło się na wsiach niż w miastach. Obecnie sytuacja wygląda odwrotnie, ponieważ większość ludności Polski mieszka w miastach, co przekłada się na wyższą liczbę urodzeń na tych obszarach. Kobiety mieszkające na wsi nadal jednak statystycznie rodzą więcej dzieci, a liczba urodzeń przypadająca na 1000 mieszkańców jest tam wyższa niż w miastach.

Przeciętna długość życia w Polsce systematycznie się wydłuża. Kobiety żyją średnio o około 8 lat dłużej niż mężczyźni. W przypadku kobiet długość życia jest niemal taka sama bez względu na to, czy mieszkają w mieście, czy na wsi. U mężczyzn widoczna jest różnica – mieszkający na wsi zazwyczaj żyją nieco krócej niż ci zamieszkujący tereny miejskie.

Tabela 55. Przeciętna długość trwania życia w Polsce w latach 1990–2023

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
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
2023	74,7	82,0	75,0	81,9	74,2	82,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Średnia długość życia różni się znacznie między poszczególnymi województwami. Najdłużej żyją mieszkańcy Małopolski oraz Podkarpacia, a najkrótsza długość życia dotyczy województw łódzkiego, warmińsko-mazurskiego i świętokrzyskiego. U mężczyzn różnica między najdłuższą średnią długością życia w Małopolsce a najkrótszą w województwie łódzkim wynosi 2,97 roku. W przypadku kobiet średnia długość życia jest największa w województwie podkarpackim, a najmniejsza – w lubuskim. Różnica między nimi wynosi 2,53 roku. W prawie wszystkich województwach średnia długość życia (tak mężczyzn, jak i kobiet) jest większa w miastach niż na wsi.

Tabela 56. Przeciętna długość trwania życia według województw w 2023 r.

Województwa	Ogółem		Miasta		Wieś		Różnica długości trwania życia między wsią a miastem	
	Mężczyźni	Kobiety	Mężczyźni	Kobiety	Mężczyźni	Kobiety	Mężczyźni	Kobiety
POLSKA	**74,7**	**82,0**	**75,0**	**81,9**	**74,2**	**82,1**	**−0,8**	**0,1**
w tym:								
Dolnośląskie	74,3	81,8	74,4	81,9	74,0	81,5	−0,4	−0,5
Kujawsko-Pomorskie	74,1	81,3	74,1	81,3	74,0	81,2	−0,2	−0,2
Lubelskie	74,3	82,7	75,1	82,8	73,7	82,5	−1,4	−0,3
Lubuskie	74,1	81,5	74,4	81,7	73,3	81,0	−1,1	−0,7
Łódzkie	73,2	81,2	73,3	81,1	72,9	81,6	−0,4	0,6
Małopolskie	76,2	83,1	76,5	82,9	75,9	83,3	−0,6	0,4
Mazowieckie	74,8	82,2	75,6	82,2	73,5	82,1	−2,1	−0,1
Opolskie	75,3	82,3	75,6	82,4	74,9	82,1	−0,6	−0,3
Podkarpackie	76,1	83,6	77,0	83,6	75,5	83,6	−1,5	0,0
Podlaskie	74,8	83,4	75,8	83,5	73,5	83,2	−2,4	−0,3
Pomorskie	75,2	82,0	75,8	82,4	74,1	81,1	−1,7	−1,3
Śląskie	74,3	81,1	74,1	81,0	74,9	81,5	0,8	0,5
Świętokrzyskie	73,9	82,4	74,7	82,2	73,3	82,5	−1,5	0,3
Warmińsko-Mazurskie	74,0	81,7	74,8	81,8	72,9	81,4	−1,9	−0,4
Wielkopolskie	74,8	81,7	75,1	81,8	74,3	81,4	−0,8	−0,4
Zachodniopomorskie	74,1	81,4	74,3	81,5	73,6	81,1	−0,7	−0,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Spadająca liczba urodzeń oraz jednoczesne wydłużanie się średniej długości życia powodują niekorzystne zmiany w strukturze demograficznej kraju. Coraz większy udział w populacji mają osoby w wieku poprodukcyjnym, co skutkuje wzrostem obciążenia demograficznego, czyli liczby osób w wieku poprodukcyjnym przypadających na 1000 osób w wieku produkcyjnym. W latach 1980–2023 współczynnik ten wzrósł z 199,3 do 399,4, co oznacza niemal dwukrotny wzrost. Taka sytuacja ma istotne konsekwencje zarówno dla rynku pracy, jak i dla stabilności finansowej systemu ubezpieczeń społecznych.

Tabela 57. Ludność w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym w latach 1980–2023

Rok	Liczba mieszkańców w wieku							Wskaźnik obciążenia demograficznego[a]
	Ogółem	przedprodukcyjnym		produkcyjnym		poprodukcyjnym		
		Osoby	Ogółem = 100	Osoby	Ogółem = 100	Osoby	Ogółem = 100	
1980	35 735	10 297	28,8	21 211	59,4	4 227	11,8	199,3
1990	38 073	11 043	29,0	22 146	58,2	4 884	12,8	220,5
2000	38 254	9 333	24,4	23 261	60,8	5 660	14,8	243,3
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

[a] Liczba osób w wieku poprodukcyjnym na 1000 osób w wieku produkcyjnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Na podstawie danych przedstawionych w tabeli 58 można stwierdzić, że proces starzenia się społeczeństwa jest zauważalny zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich, jednak przebiega on znacznie szybciej w miastach.

Tabela 58. Struktura ludności według wieku w latach 1980–2023

Wyszczególnienie	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2020	2022	2023
	Ludność ogółem = 100								
Polska ogółem	**100,0**	**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	18,2
Wiek produkcyjny	59,4	58,2	60,8	64,0	64,4	62,4	59,4	58,7	58,4
Wiek poprodukcyjny	11,8	12,8	14,8	15,4	16,9	19,6	22,2	22,9	23,3
Miasta	**100,0**	**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	17,0	16,9
Wiek produkcyjny	62,5	60,3	63,3	66,0	65,2	62,0	58,4	58,0	57,7
Wiek poprodukcyjny	10,5	11,6	14,3	15,5	17,7	21,3	24,6	25,0	25,4

Wyszczególnienie	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2020	2022	2023
	Ludność ogółem = 100								
Wieś	**100,0**	**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	20,2
Wiek produkcyjny	54,9	54,6	56,8	60,8	63,2	63,2	60,0	59,7	59,5
Wiek poprodukcyjny	13,6	14,8	15,6	15,4	15,6	17,0	19,4	19,8	20,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Współczynnik feminizacji pokazuje, ile kobiet przypada na 100 mężczyzn. Mimo że przy narodzinach na każde 100 dziewczynek przypada ok. 105 chłopców, to ogólna liczba kobiet w Polsce jest wyższa niż mężczyzn. W latach pięćdziesiątych wartość tego wskaźnika oscylowała w okolicach 110, a następnie w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych współczynnik ten spadł do ok. 105. W ciągu ostatnich kilkunastu lat wartość ustabilizowała się na poziomie ok. 107, choć widać wyraźne różnice między miastem a wsią. Obecnie na terenach miejskich na 100 mężczyzn przypada 112 kobiet, natomiast na terenach wiejskich tylko 101.

2.4.3. Infrastruktura

Infrastruktura na terenach wiejskich od zawsze była słabiej rozwinięta od tej znajdującej się na terenach miejskich. Niemniej w badanym okresie widać stały wzrost infrastruktury sieciowej na obszarach wiejskich. 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 ponad dwukrotny wzrost wydatków związanych z lokalnym transportem zbiorowym na jednego mieszkańca.

2.4.3.1. Sieć wodociągowa, kanalizacyjna i gazowa

Zgodnie z danymi GUS za 2023 r. 85,8% budynków mieszkalnych w Polsce było podłączonych do sieci wodociągowej. Na terenach wiejskich udział ten był nieco mniejszy i wynosił 84,3%. Z instalacji wodociągowej korzystało 96,8% mieszkańców miast oraz 85,4% osób mieszkających na terenach wiejskich.

Tabela 59. Mieszkańcy korzystający z instalacji wodociągowej w latach 2006–2023

Wyszczególnienie	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	Ludność ogółem = 100											
Polska	**86,4**	**87,0**	**87,4**	**87,8**	**91,6**	**91,9**	**92,0**	**92,2**	**92,2**	**92,4**	**92,5**	**92,6**
Miasta	94,9	95,2	95,3	95,4	96,4	96,5	96,6	96,6	96,7	96,7	96,7	96,8
Wieś	72,8	74,1	75,1	76,1	84,2	84,8	85,2	85,4	85,7	85,9	86,2	86,4

Źródło: dane GUS (Bank Danych Lokalnych).

W ciągu ostatnich dziesięciu lat na obszarach wiejskich systematycznie wydłuża się sieć wodociągowa, zarówno rozdzielcza, jak i przesyłowa. W 2023 r. jej łączna długość wyniosła 257 984,7 km, co stanowiło 75,6% całkowitej długości sieci wodociągowej w Polsce.

W tym samym roku gospodarstwom domowym na wsi dostarczono 490 376 tys. dam^3 wody, natomiast w miastach – 805 979 tys. dam^3. Pomimo coraz lepszej dostępności wody na obszarach wiejskich zużycie wody na jednego mieszkańca wciąż pozostaje tam niższe niż w miastach. W 2023 r. przeciętne roczne zużycie wody na osobę wyniosło 32,2 m^3 na wsi, podczas gdy w miastach było to 35,9 m^3. Liczba budynków mieszkalnych przyłączonych do sieci wodociągowej stanowiła 85,8% ogółem, w tym 88,4% w miastach oraz 84,3% na wsi.

Sytuacja wygląda inaczej w przypadku dostępu do sieci kanalizacyjnej. Na koniec 2023 r. jedynie 54,0% budynków mieszkalnych w Polsce było do niej podłączonych. Na terenach wiejskich odsetek ten był znacznie niższy i wynosił zaledwie 40,5%. Choć istnieją wsie, w których wszystkie budynki mieszkalne mają dostęp do kanalizacji, są też takie obszary, gdzie odsetek podłączonych budynków jest bardzo niski – niekiedy poniżej 1%.

Tabela 60. Mieszkańcy korzystający z instalacji kanalizacyjnej w latach 2006–2023

Wyszczególnienie	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	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**	**72,6**
Miasta	84,8	85,5	86,1	87,0	89,3	90,0	90,3	90,5	90,6	90,8	90,9	91,0
Wieś	20,2	22,5	24,8	29,4	37,3	40,3	41,3	42,2	43,2	44,0	44,8	45,5

Źródło: dane GUS (Bank Danych Lokalnych).

Długość czynnej sieci kanalizacyjnej w Polsce wyniosła 181 521,6 km, z czego 60,4% tych sieci znajdowało się na terenach wiejskich. Na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat długość sieci kanalizacyjnej na obszarach wiejskich wzrosła o 45,5%.

Długość sieci kanalizacyjnej w relacji do długości sieci wodociągowej w Polsce wynosiła 53,21%, w tym na obszarach miejskich średnio 86,54%, a na obszarach wiejskich – 41,77%.

Pod koniec 2023 r. długość czynnej sieci gazowej w Polsce przekroczyła 174,26 tys. km, przy czym ponad 102,23 tys. km, czyli 58,66%, znajdowało się na terenach wiejskich.

W tym samym roku z instalacji gazowej korzystało 72,2% mieszkańców terenów miejskich oraz 33,0% osób zamieszkujących obszary wiejskie.

Zużycie gazu na terenach wiejskich wyniosło 16 048 793,4 MWh, czyli łącznie 22,25% ogólnego zużycia w kraju. Zużycie gazu na ogrzewanie mieszkań przez gospodarstwa domowe na terenach wiejskich wyniosło 14 516 839,0 MWh, co stanowiło 32,1% w skali Polski.

Tabela 61. Mieszkańcy korzystający z instalacji gazowej w latach 2006–2023

Wyszczególnienie	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	Ludność ogółem = 100											
Polska	**51,8**	**51,7**	**52,5**	**52,4**	**52,2**	**52,1**	**52,3**	**52,9**	**54,8**	**55,6**	**55,9**	**56,3**
Miasta	73,0	72,7	72,9	72,4	71,7	71,4	71,2	71,4	71,8	72,2	72,2	72,2
Wieś	18,3	18,8	20,8	21,7	22,4	23,0	24,0	25,2	29,5	31,1	32,0	33,0

Źródło: dane GUS (Bank Danych Lokalnych).

2.4.3.2. Telefonia i Internet

Jeszcze kilkanaście lat temu dostęp do usług telekomunikacyjnych na terenach wiejskich był poważnie ograniczony. W 2000 r. telefonia stacjonarna nie była dostatecznie rozwinięta i obejmowała jedynie ok. 2 milionów gospodarstw wiejskich. Internet był wtedy praktycznie niedostępny, a zasięg telefonii komórkowej ograniczony do wybranych obszarów.

Obecnie sytuacja wygląda zupełnie inaczej. Według *Raportu o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2023 roku* niemal cały kraj (99%) znajdował się w zasięgu mobilnego Internetu o prędkości co najmniej 100 Mb/s. Stacjonarnym Internetem dysponowało 65,5% gospodarstw domowych, a aż 98% powierzchni Polski było objęte siecią 4G/LTE, co znacząco poprawiło dostęp do usług telekomunikacyjnych.

W 2023 r. zakończono realizację Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (POPC), którego celem było wyrównanie różnic terytorialnych w dostępie do szybkiego Internetu. Dzięki inwestycjom państwowym oraz prywatnym tylko 11 spośród 2477 gmin w Polsce pozostawało poza zasięgiem Internetu o przepustowości minimum 100 Mb/s. Internet o szybkości co najmniej 1 Gb/s był już dostępny w 2425 gminach, a 79,6% gospodarstw domowych miało możliwość korzystania

z łącza o przepustowości 100 Mb/s, z możliwością jej zwiększenia do przepustowości mierzonej w gigabitach.

Państwo nadal wspiera rozwój infrastruktury cyfrowej, m.in. przez realizację Krajowego Planu Odbudowy (KPO) oraz Programu Funduszy Europejskich na Rozwój Cyfrowy 2021–2027 (FERC), co ma na celu dalsze poszerzanie dostępu do Internetu szerokopasmowego.

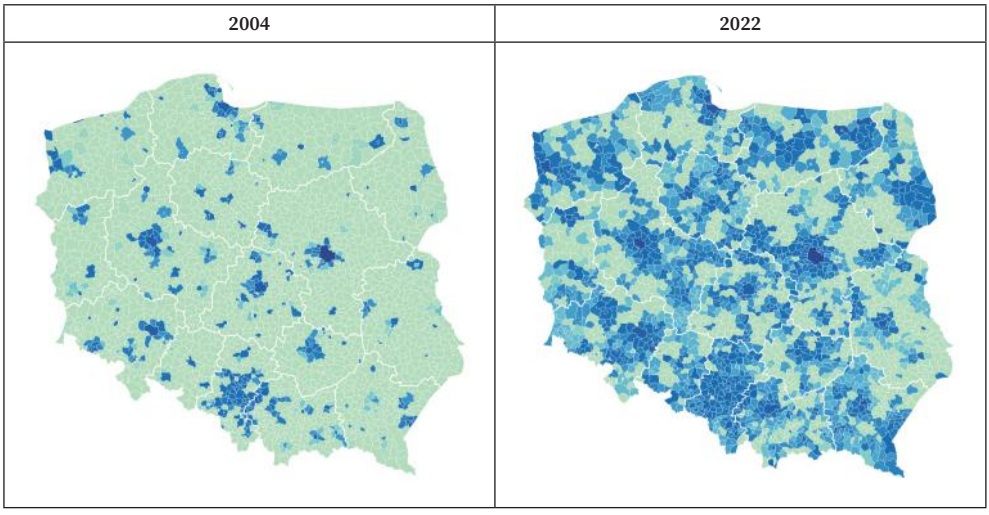
W 2023 r. zwiększył się także zakres pasm radiowych wykorzystywanych do świadczenia usług w technologii 5G. Najlepszy dostęp do tej technologii miały duże miasta i aglomeracje, gdzie występuje wysoka gęstość zaludnienia. W mniejszych miejscowościach i na terenach wiejskich dostęp do 5G był nadal ograniczony.

Penetracja usługami telefonii ruchomej w Polsce wyniosła około 138,7% (co oznacza więcej aktywnych kart SIM niż liczba mieszkańców), natomiast telefonii stacjonarnej – 6,7% i z roku na rok zmniejsza się liczba jej użytkowników oraz generowane przychody.

2.4.3.3. Sieć drogowa i transport publiczny

Trwający rozwój infrastruktury drogowej, w tym budowa autostrad i dróg ekspresowych, niesie ze sobą wyzwania szczególnie dla mniejszych gmin. Po wybudowaniu nowych tras dawne odcinki dróg krajowych przechodzą na utrzymanie gmin, co oznacza dodatkowe obciążenie finansowe. Ponadto niektóre miejscowości, a nawet całe gminy mogą zostać pominięte w przebiegu głównych tras, co grozi ich wykluczeniem z najważniejszych połączeń komunikacyjnych.

Rysunek 7. Gminy finansujące transport publiczny w latach 2004 i 2022

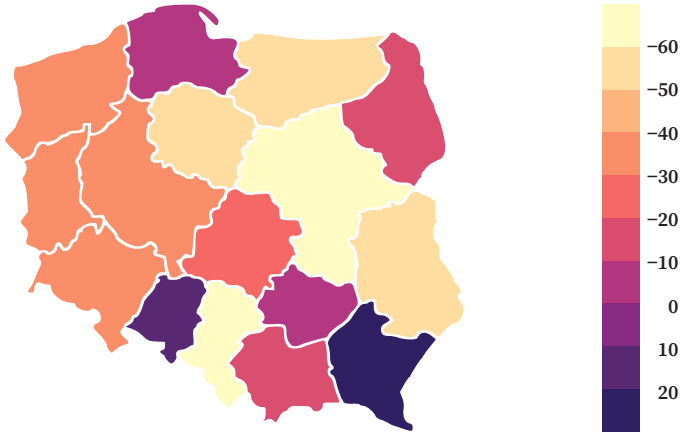


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Pomimo ciągłej odbudowy siatki połączeń transportu publicznego na terenach wiejskich nadal można wskazać obszary wymagające interwencji. Jak widać na poniższym rysunku (rys. 8), sytuacja jest najgorsza w województwach łódzkim, mazowieckim, podlaskim oraz świętokrzyskim, natomiast w południowej Polsce w wielu rejonach wszystkie sołectwa mają dostęp do komunikacji zbiorowej.

Problemy komunikacyjne pogłębia drastyczny spadek długości lokalnych linii komunikacji autobusowej. Między rokiem 2014 i 2023 długość ta zmniejszyła się w Polsce o ok. 40%, przy mocno zróżnicowanej sytuacji w poszczególnych województwach.

Rysunek 8. Zmiany długości linii publicznej komunikacji autobusowej w latach 2014–2023[75]



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

Z danych Banku Danych Lokalnych GUS wynika, że w latach 2018–2023 liczba przystanków autobusowych i trolejbusowych w Polsce wzrosła o 13,24%, a na terenach wiejskich o 9,16%. Jednocześnie obserwuje się spadek liczby przystanków zarządzanych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego. Kluczowym wyzwaniem pozostaje finansowanie komunikacji zbiorowej – aby była dostępna i przystępna cenowo, konieczne jest jej dotowanie. Wydatki samorządów na ten cel systematycznie rosną i w 2023 r. wyniosły prawie 16,2 mld zł, lecz wciąż nie są wystarczające, by zapewnić sprawne funkcjonowanie transportu lokalnego poza miastami. Kwota ta nie uwzględnia kosztów związanych z przewozami kolejowymi i inwestycjami w ten sektor, z którego część samorządów również korzysta. Choć we wszystkich typach gmin obserwuje się wzrost nakładów na transport zbiorowy, nadal są one zbyt niskie, by zaspokoić potrzeby mieszkańców obszarów pozamiejskich.

[75] Bez linii dalekobieżnych i linii obsługiwanych przez miejskie przedsiębiorstwa transportu publicznego na terenie macierzystych miast.

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, dofinansowując przejazdy na deficytowych trasach do poziomu 0,80 zł za wozokilometr[76] (aktualnie do poziomu 3,00 zł). W pierwszym roku funkcjonowania Funduszu na realizację jego celów przeznaczono kwotę 10 mln zł. W kolejnych latach obserwowano wyraźny wzrost nakładów finansowych: w 2020 r. wydatki wyniosły 139 mln zł, w 2021 – 358 mln zł, w 2022 – 528 mln zł, a w 2023 r. – 783 mln zł.

Tabela 62. Wydatki gmin w rozdziale 60004 – Lokalny transport zbiorowy

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	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**	**16 159,8**
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	13 586,8
Gminy miejskie	437,2	432,4	544,3	765,2	788,9	769,8	821,1	943,9	1 143,0
Gminy wiejskie	198,7	214,8	234,4	270,7	320,5	401,7	508,5	614,4	789,5
Gminy miejsko-wiejskie	143,9	155,3	204,2	266,5	331,5	359,0	422,0	479,4	640,5
	zł na jednego mieszkańca								
Gminy ogółem	**219,5**	**210,3**	**230,6**	**271,5**	**301,9**	**298,0**	**314,3**	**345,2**	**429,4**
Miasta na prawach powiatu	606,7	573,8	625,2	724,7	807,0	787,8	821,4	888,0	1 103,9
Gminy miejskie	73,0	72,5	91,7	128,9	133,9	41,7	44,7	52,0	63,8
Gminy wiejskie	22,4	24,1	26,2	30,3	29,5	37,0	47,0	57,4	74,5
Gminy miejsko-wiejskie	13,1	14,2	18,6	24,3	36,6	39,7	46,4	53,0	70,3

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

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 zł[77]. Taki stan wskazuje na znaczne zwiększenie wykorzystania

[76] Wozokilometr, zgodnie z definicją w ustawie, to przejazd jednego autobusu na odległość kilometra.

[77] *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 oraz *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.

dostępnych środków oraz rosnące zainteresowanie funduszem ze strony beneficjentów. W 2024 r. niewykorzystane środki były jednak znacznie większe – w dniu 31 grudnia 2024 r. ok. 305,4 mln zł, o prawie 100 mln zł więcej niż w końcu 2023 r.

2.5. Środowisko naturalne

Jeszcze nieco ponad sto lat temu, w XIX w., w teorii ekonomii oraz rzeczywistości gospodarczej funkcjonowało pojęcie „dobro wolne", którym to określano wszystkie zasoby, z których człowiek mógł bez ograniczeń czerpać za darmo, przede wszystkim do tego rodzaju dóbr zaliczano wytwory przyrody, mogące się odtworzyć zasoby naturalne. Uważano, że przyroda, mająca zdolności regeneracyjne, pomimo nawet niekontrolowanej eksploatacji przez człowieka będzie w stanie w nieskończoność się odtwarzać, a więc i człowiek będzie mógł za darmo czerpać korzyści z darmowego wykorzystywania tych dóbr. Niestety rzeczywistość pokazała, że „człowiek potrafi". Nadmierny wzrost populacji ludzkiej i nadmierne wykorzystywanie zasobów naturalnych spowodowało, że wiele gatunków zwierząt już nigdy na naszym globie nie zobaczymy, a kurczące się zasoby zarówno ziemi, jak i jej zasobów stają się coraz częściej obiektem dbałości nie tylko zatroskanych o przyszłość aktywistów, ale także aparatów państwowych, gdyż rządzący zdali sobie sprawę, że zasoby naturalne, a zwłaszcza czyste, niezanieczyszczone rezerwuary są niezbędne nie tylko do prawidłowego funkcjonowania, ale wręcz nawet do przeżycia społeczeństw.

Dbałość o zasoby czy zachowanie dobrostanu przyrodniczego to nie domena ostatniego stulecia. W polskim prawie już zdecydowanie wcześniej pojawiały się akty normatywne stanowiące o ochronie cennych dóbr. Oczywiście pobudki wprowadzenia niektórych z nich miały zasadniczo inny cel niż ich ochrona przyrody przed degradacją, jednakże liczył się ich ostateczny efekt. Z kronikarskiego obowiązku warto wspomnieć, iż już za czasów pierwszych Piastów funkcjonowały akty prawne mające na celu pozostawienie w nienaruszonym stanie puszcz usytuowanych na zachodnich granicach ich królestw. Przez kolejne wieki wprowadzano następne istotne rozwiązania chroniące poszczególne składowe środowiska naturalnego, jednakże pierwszym kompleksowym aktem prawnym mającym w swej orbicie zainteresowań dobrostan przyrody była ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska[78]. Znaczące zmiany, jakie zaszły w naszym kraju w ostatnich dekadach, wymusiły również aktualizację obowiązującego prawa dotyczącego zasobów naturalnych.

[78] Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm., uchylona z dniem 1 października 2001 r.

Obecnie obowiązuje ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[79]. W dziale III tej ustawy, w art. 13 został określony cel, jaki stawiany jest przed polityką ochrony środowiska. Wskazano, że powinna ona zajmować się stworzeniem warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Polityka ta ma być prowadzona na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych wskazanych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[80] oraz za pomocą wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska. Zgodnie z przepisami tej ustawy miasta przekraczające 20 tysięcy mieszkańców zobowiązane są do sporządzenia miejskiego planu adaptacji w celu realizacji polityki ochrony środowiska, w szczególności wdrożenia działań adaptacyjnych do zmian klimatu oraz realizacji celów zawartych w strategiach rozwoju, programach i dokumentach programowych.

Miejskie plany adaptacyjne powinny obejmować w szczególności część analityczną (diagnostyczną) oraz część programową, zawierającą m.in. szczegółowe cele planu, wraz z miernikami monitorowania skuteczności osiągania tych celów, działania adaptacyjne do zmian klimatu, wraz z opisem tych działań, wskaźnikami monitorowania skuteczności wdrażania tych działań oraz harmonogramem rzeczowo-finansowym tych działań, wskazania sposobu wdrażania planu, w tym wskazanie podmiotów i organów odpowiedzialnych za wdrażanie działań adaptacyjnych do zmian klimatu. Plan adaptacyjny powinien ponadto określać zasady monitorowania skuteczności osiągania szczegółowych celów planu z wykorzystaniem mierników monitorowania oraz wdrażania działań adaptacyjnych do zmian klimatu. Wszystkie mierniki realizacji planu powinny mieć określoną liczbowo wartość początkową i końcową, a także rok osiągnięcia wartości docelowej. Co dwa lata organ wykonawczy gminy ma przedstawić radzie gminy sprawozdania z monitorowania działań adaptacyjnych do zmian klimatu[81].

W 2013 r., realizując politykę UE w zakresie zmian klimatu, został przyjęty przez Ministerstwo Środowiska „Strategiczny Plan Adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2023”[82]. W efekcie został przygotowany systemowy projekt „Opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców”. Do projektu przystąpiły 44 polskie miasta. Realizacją projektu zajęło się konsorcjum Instytutu Ochrony Środowiska – PIB, Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – PIB, Instytutu Ekologii Terenów Uprzemysłowionych oraz spółki ARCADIS Polska Sp. z o.o.

[79] Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.

[80] Dz.U. z 2025 r. poz. 198.

[81] Art. 18a ustawy – Prawo ochrony środowiska.

[82] *Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2013.

Wynikiem realizacji projektu było powstanie 44 Miejskich Planów Adaptacji do zmian klimatu. Każdy z planów powstał z zastosowaniem jednolitej metodologii wypracowanej przez miasta i Konsorcjum oraz obejmującej ten sam zakres prac, użycie określonych metod i instrumentów. Oczywiście każdy z planów uwzględniał specyfikę konkretnych miast. Wszystkie 44 Miejskie Plany Adaptacji opracowane w ramach tego projektu są dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Klimatu i Środowiska[83].

PLAN ADAPTACJI DO ZMIAN KLIMATU MIASTA RZESZOWA DO ROKU 2030

WIZJA ADAPTACJI MIASTA DO ZMIAN KLIMATU DO ROKU 2030

Rzeszów jest miastem o wszechstronnym rozwoju gospodarczym, społecznym i kulturalnym, stanowiącym centrum innowacji, gdzie wartomieszka i gdzie można liczyć na wysoką jakość życia i środowiska w warunkach zmieniającego się klimatu

CEL NADRZĘDNY PLANU ADAPTACJI

Rozwój i zwiększenie atrakcyjności Rzeszowa poprzez poprawę stanu środowiska i podniesienie potencjału adaptacyjnegoz uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju w warunkach zmieniającego się klimatu

CELE SZCZEGÓŁOWE PLANU ADAPTACJI

1. **Zwiększenie odporności miasta na występowanie powodzi nagłych/miejskich**
2. **Zwiększenie odporności miasta na występowanie okresów bezopadowych z wysoką temperaturą**
3. **Zwiększenie odporności miasta na występowanie deszczy nawalnych**
4. **Zwiększenie odporności miasta na występowanie wyższych temperatur maksymalnych**
5. **Zwiększenie odporności miasta na występowanie fal upałów**
6. **Zwiększenie odporności miasta na występowanie temperatur przejściowych (międzydobowej zmiany temperatur)**
7. **Zwiększenie odporności miasta na występowanie silnego i bardzo silnego wiatru**
8. **Zwiększenie odporności miasta na występowanie burz (w tym burz z gradem)**
9. **Zwiększenie odporności miasta na występowanie smogu**

[83] https://www.gov.pl/web/klimat/mpa-44.

Lp.	DZIAŁANIA ADAPTACYJNE	Koszt (tys. zł)	Okres realizacji
1	Stworzenie lokalnej bazy wiedzy o zagrożeniach i konsekwencjach tych zagrożeń (w tym o stratach w mieniu publicznym i prywatnym) związanych ze zmianami klimatu na terenie miasta Rzeszowa	694,0	2019–2030
2	Rozbudowa systemu prognozowania podtopień i zarządzania retencją kanałową w Rzeszowie	5 100,0	2019–2021
3	Likwidacja pieców węglowych oraz zastąpienie ich podłączeniem do sieci ciepłowniczej miasta	50 000,0	2019–2030
4	Poprawa jakości powietrza poprzez wymianę kotłów zgodnie z tzw. Uchwałą antysmogową Sejmiku województwa podkarpackiego	2 100,0	2019–2027
5	Poprawa efektywności energetycznej (termomodernizacja) budynków mieszkalnych (gminnych i wspólnotowych) na obszarze miasta Rzeszowa	39 620,0	2028–2030
6	Rozwój sieci ścieżek rowerowych	11 117,0	2019–2022
7	Kompleksowe odmulenie Zalewu Rzeszowskiego (w celu przywrócenia funkcji: turystyczno-rekreacyjnej, sportowej oraz retencyjnej)	40 300,0	2019–2022
8	Rekreacyjno-sportowe zagospodarowywanie terenów na obszarze miasta Rzeszowa ze szczególnym uwzględnieniem akwenów i terenów przybrzeżnych	1 100,0	2024–2026
9	Rozwój systemu błękitno-zielonej infrastruktury na obszarze miasta Rzeszowa	890,0	2027–2030
10	Poprawa stanu technicznego rowów, potoków i rzek, pod kątem konieczności ich odbudowy i przebudowy w celu poprawy ich naturalnej retencji	262,0	2022–2024
11	Kontynuacja zakupu ekologicznego taboru autobusowego	33 730,3	2021–2022
12	Program Transportu Bezemisyjnego w Rzeszowie	2 100,0	2020–2021
13	Przystosowanie infrastruktury przystankowej do skutków zmian klimatu	2 100,0	2023–2025
14	Poprawa jakości i zakresu usług społecznych poprzez stworzenie na terenie miasta Rzeszowa Ośrodków wsparcia dla osób starszych	3 100,0	2019–2020
15	Modernizacja istniejącej kanalizacji deszczowej w celu przystosowania jej do skutków zmian klimatu	1 510,0	2026–2028
16	Uzbrojenie terenów inwestycyjnych Rzeszów-Dworzysko	28 100,0	2019–2021
	RAZEM	227 238,3	

Już pierwsze działanie wskazane w tym planie budzi wątpliwości. Stworzenie lokalnej bazy wiedzy o zagrożeniach i konsekwencjach tych zdarzeń zostało przeznaczone do realizacji na lata 2019–2030. Tego typu baza powinna być stworzona na samym początku, aby wiadomo było, „na czym" pracować, czyli stworzenie bazy powinno mieć miejsce jeszcze w 2019 r. Oczywiście lista zagrożeń może się

zmieniać, więc tę bazę należy aktualizować. W planie właściwe byłoby albo zmienić brzmienie tego punktu na „stworzenie i aktualizacja", albo dodać kolejny podpunkt dotyczący aktualizacji bazy.

Zastanawia fakt, że o ile zadania, takie jak likwidacja pieców węglowych oraz wymiana kotłów rozpoczynają się już w roku 2019 i trwają prawie do 2030 r., o tyle zadanie dotyczące termomodernizacji budynków mieszkalnych (gminnych i wspólnotowych) rozpoczyna się dopiero w 2028 r. Kolejną wątpliwość budzi zakończenie zadań z zakresu ekologicznego taboru autobusowego już w 2022 r. Wątpliwe jest, by przez kolejne osiem lat nie pojawiła się potrzeba nowych zakupów. Dotyczy to również innych zadań ujętych w planie i kończonych kilka lat przed rokiem 2030.

Warto uświadomić sobie także skalę finansowych obciążeń zadaniami ujętymi w analizowanym planie. Dochody (roczne) Rzeszowa przekroczyły już 2 mld zł, co oznacza, że koszty zadań ujętych w planie adaptacji do zmian klimatu (ok. 20 mln zł rocznie) absorbować będą ok. 1% dochodów miasta. Widać też, że znaczna część zadań ujętych w planie służy również celom innym niż dostosowanie miasta do zmian klimatycznych.

Ustawa wprowadzająca obowiązek opracowania miejskich planów adaptacji do zmian klimatu dla miast o liczbie mieszkańców powyżej 20 tys. weszła w życie 11 stycznia 2025 r. Dała ona możliwość uznania za taki plan dokumentów strategiczno-wdrożeniowych powstałych przed datą wejścia w życie ustawy. Jeśli do dnia 10 lutego 2025 r. rada gminy nie uzna wcześniejszego dokumentu za Miejski Plan Adaptacji, taki dokument musi zostać opracowany do 2 stycznia 2028 r.

Miejskie Plany Adaptacji powinny powstawać zgodnie z metodologią opracowaną przez Ministerstwo Środowiska, a opublikowane w 2015 r. w *Podręczniku adaptacji dla miast. Wytyczne do przygotowania Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu*[84].

[84] *Podręcznik adaptacji dla miast. Wytyczne do przygotowania Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2015. Zob. też Hajto M. (red.), Bidłasik M., Kuśmierz A., Marcinkowski M., Potapowicz I., Rajkowska B., Romańczak A., Siwiec E., *Podręcznik adaptacji dla miast. Aktualizacja 2023. Wytyczne do przygotowania Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu*, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2023.

2.5.1. Polityka ekologiczna państwa

Dnia 16 lipca 2019 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 67 w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej" (PEP 2030), który to dokument został dołączony jako załącznik do uchwały[85]. Dokument ten jest jedną z podstaw realizacji polityki ochrony środowiska w Polsce.

Jako najważniejsze trendy mające miejsce w Polsce w obszarze środowiska zostały tam wskazane:

- zwiększające się znaczenie negatywnego wpływu środowiska na zdrowie obywateli,
- coraz większa konkurencja o zasoby,
- zwiększająca się presja na ekosystemy,
- przybierające na sile skutki zmian klimatu,
- kurczenie się dotychczasowych źródeł finansowania ochrony środowiska.

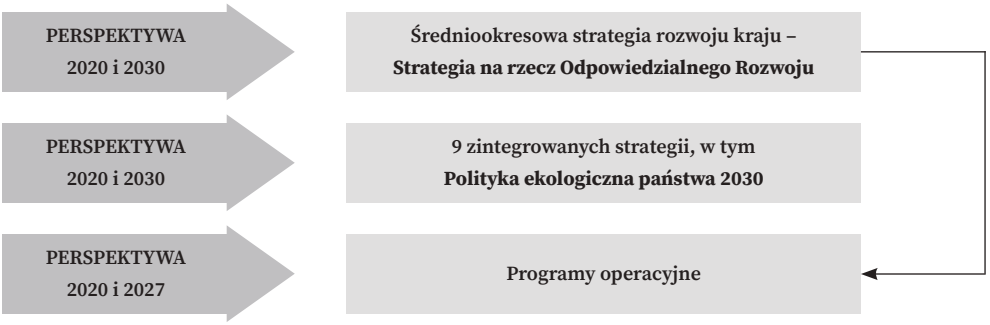
Odpowiedzią na te tendencje było przyjęcie w PEP 2030 następujących celów:

Cel główny	**Rozwój potencjału środowiska na rzecz obywateli i przedsiębiorców**		
Cele szczegółowe	I	Środowisko i zdrowie	Poprawa jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego
	II	Środowisko i gospodarka	Zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska
	III	Środowisko i klimat	Łagodzenie zmian klimatu i adaptacja do nich oraz zarządzanie ryzykiem klęsk żywiołowych
Cele horyzontalne	Środowisko i edukacja		Rozwijanie kompetencji (wiedzy, umiejętności i postaw) ekologicznych społeczeństwa
	Środowisko i administracja		Poprawa efektywności funkcjonowania instrumentów ochrony środowiska

Zarówno z treści uchwały ustanawiającej PEP 2030, jak i z samego tekstu strategii wynika, że nadano jej formalny status jednej z tzw. strategii zintegrowanych, mających – w teorii – stanowić rozwinięcie postanowień średniookresowej strategii rozwoju kraju. Wobec faktu nieformalnego odejścia od zasad kształtowania polityki rozwoju ustanowionych ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie zapewnia to jednak PEP 2030 roli dokumentu będącego realną podstawą polityki ekologicznej państwa.

[85] M.P. poz. 794.

Rysunek 9. Miejsce PEP 2030 w systemie zarządzania rozwojem kraju



Źródło: *Polityka ekologiczna państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej*, Warszawa 2019, s. 14.

W ramach PEP 2030 wyodrębniono 11 kierunków interwencji:

- zrównoważone gospodarowanie wodami, w tym zapewnienie dostępu do czystej wody dla społeczeństwa i gospodarki oraz osiągnięcie dobrego stanu wód,
- likwidacja źródeł emisji zanieczyszczeń do powietrza lub istotne zmniejszenie ich oddziaływania,
- ochrona powierzchni ziemi, w tym gleb,
- przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska oraz zapewnienie bezpieczeństwa biologicznego, jądrowego i ochrony radiologicznej,
- zarządzanie zasobami dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, w tym ochrona i poprawa stanu różnorodności biologicznej i krajobrazu,
- wspieranie wielofunkcyjnej i trwale zrównoważonej gospodarki leśnej,
- gospodarka odpadami w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym,
- zarządzanie zasobami geologicznymi poprzez opracowanie i wdrożenie polityki surowcowej państwa,
- wspieranie wdrażania ekoinnowacji i upowszechnianie najlepszych dostępnych technik BAT[86],
- przeciwdziałanie zmianom klimatu,
- adaptacja do zmian klimatu i zarządzanie ryzykiem klęsk żywiołowych,

[86] BAT (*Best Available Technologies*) – najlepsze dostępne techniki, zdefiniowane w art. 3 pkt 10 ustawy – Prawo ochrony środowiska jako *najbardziej efektywny i zaawansowany poziom rozwoju technologii i metod prowadzenia danej działalności, który wskazuje możliwe wykorzystanie poszczególnych technik jako podstawy przy ustalaniu dopuszczalnych wielkości emisji i innych warunków pozwolenia mających na celu zapobieganie powstawaniu, a jeżeli nie jest to możliwe, ograniczenie emisji i oddziaływania na środowisko jako całość*.

- edukacja ekologiczna, w tym kształtowanie wzorców zrównoważonej konsumpcji,
- usprawnienie systemu kontroli i zarządzania ochroną środowiska oraz doskonalenie systemu finansowania.

Sformułowaną wcześniej tezę o niejasnej roli PEP 2030 w systemie faktycznego kształtowania polityki państwa potwierdzają pośrednio zamieszczone poniżej dane o osiągniętych do chwili obecnej wartościach wskaźników realizacji PEP 2030, wyraźnie obrazujące słabe postępy w osiąganiu celów strategii.

Tabela 63. Wybrane wskaźniki realizacji Polityki ekologicznej państwa 2030

Wskaźnik	Wartość bazowa		Wartość docelowa		Stan realizacji (zaawansowanie)
	Rok	Wartość	Rok	Wartość	Wartość
Wskaźnik wydajności środowiskowej [pkt]	2018	64,11	2024	70,00	64,40
Stosunek liczby JCWP1 o dobrym stanie do ogólnej liczby monitorowanych JCWP) w ramach monitoringu diagnostycznego w ostatnich 6 latach do wszystkich JCWP monitorowanych w ramach monitoringu diagnostycznego w ostatnich 6 latach dla ocenionych jednolitych części wód rzek i zbiorników zaporowych [%]	2015	20	2021	20	0,5
Stosunek liczby JCWP o dobrym stanie do ogólnej liczby JCWP monitorowanych w ramach monitoringu diagnostycznego w ostatnich 6 latach do wszystkich JCWP monitorowanych w ramach monitoringu diagnostycznego w ostatnich 6 latach dla ocenionych jednolitych części wód jezior [%]	2015	37	2021	37	1,0
Odsetek ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej [%]	2017	70,5	2023	85,0	72,6
Odsetek ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej na wsi [%]	2017	37,3	2023		45,5
Odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków [%]	2017	73,6	2023	85,0	75,9
Odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków na wsi [%]	2017	42,0	2023	x	48,2
Stan jakości powietrza (46 stref w skali kraju, w których dokonuje się oceny jakości powietrza) [%]	2016	76,09	2023	0,00	4,3
Krajowy wskaźnik średniego narażenia na pył PM2,5 [µg/m^3]		18	2023	18	16

Wskaźnik	Wartość bazowa		Wartość docelowa		Stan realizacji (zaawansowanie)
	Rok	Wartość	Rok	Wartość	Wartość
Liczba aglomeracji i miast powyżej 100 tys. mieszkańców, w których wartość wskaźnika średniego narażenia nie przekracza pułapu stężenia ekspozycji na pył PM2,5 na poziomie 20 µg/m^3	2016	11	2023	30	26
Dynamika emisji gazów cieplarnianych (1990 = 100)	2016	84,9	2023	77,1	73,2
Pojemność obiektów małej retencji wodnej [dam^3]	2016	826 034,2	2023	844 836,0	870 987,2

[a] JCWP – jednolite części wód powierzchniowych = rzeka lub jej część, jezioro

Źródło: dane z Systemu Monitorowania Strategii STRATEG, https://strateg.stat.gov.pl/#/strategie/krajowe/1002.

2.5.2. Stan i zanieczyszczenie środowiska naturalnego

Na otaczające nas środowisko naturalne składają się zarówno ożywione, jak i nieożywione elementy przyrody, mowa tu przede wszystkim o klimacie, ukształtowaniu, skałach, glebie, wodach, roślinach oraz organizmach żywych. Środowisko naturalne pozostaje w stanie bardzo kruchej równowagi, gdzie dochodzi do ciągłej interakcji między poszczególnymi składnikami przyrody. Rolnictwo, jak mało która sfera funkcjonowania człowieka, w dużym stopniu oddziałuje na otaczający nas świat. Skupimy się przede wszystkim na obszarach, na które rolnictwo wywiera największy wpływ, a równocześnie, od których jest najbardziej uzależnione: na powietrzu, wodzie i glebie.

2.5.2.1. Powietrze

Stan środowiska naturalnego już od dłuższego czasu budzi wątpliwości specjalistów. Człowiek i jego działalność w znaczący sposób wpływa na zmiany zachodzące w środowisku naturalnym. Widać to wyraźnie chociażby na przykładzie poziomu emitowanych do atmosfery gazów cieplarnianych. Gazy cieplarniane naturalnie występują w atmosferze i często są to substancje niezbędne do życia, jednakże przez działalność człowieka zmienia się ich ilość, a przez to oddziaływanie na planetę.

Gazami powszechnie uznawanymi za przyczyniające się do efektu cieplarnianego są dwutlenek węgla (CO_2), metan (CH_4) i podtlenek azotu (N_2O) oraz para wodna (H_2O). Gazy te pochłaniają energię cieplną wypromieniowującą z powierzchni

Ziemi, nie pozwalając jej na ulotnienie się w przestrzeń kosmiczną, przez co powodują wzrost temperatury na naszej planecie. Prawie 90% całej emisji gazów cieplarnianych stanowi emisja CO_2.

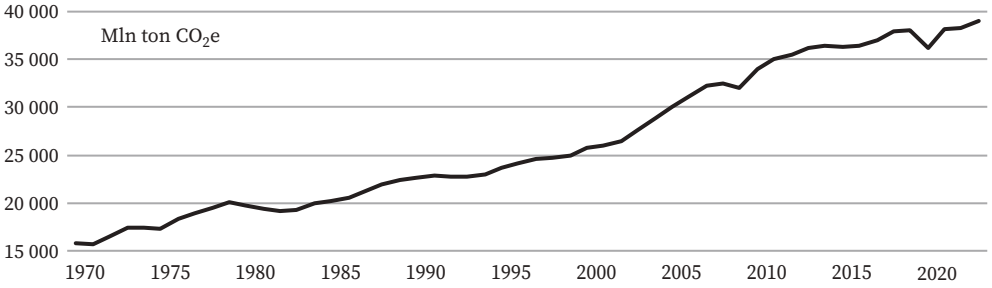
Tabela 64. Światowa emisja gazów cieplarnianych w latach 2003–2023

Wyszczególnienie	2003	2013	2023			
	mln ton CO_2e			tony CO_2e na os.	Świat = 100	2003 = 100
Świat		**48 587,9**	**52 962,9**	**6,59**	**100,00**	**137,89**
w tym:						
Chiny	6 473,7	13 142,5	15 944,0	11,11	30,10	246,29
Stany Zjednoczone	7 015,3	6 409,4	5 960,8	17,61	11,25	84,97
Indie	1 947,3	3 095,9	4 133,6	2,90	7,80	212,27
Rosja	2 156,8	2 255,0	2 672,0	18,66	5,05	123,89
Brazylia	966,4	1 235,7	1 300,2	5,97	2,45	134,54
Indonezja	626,4	864,9	1 200,2	4,29	2,27	191,59
Japonia	1 401,6	1 428,0	1 041,0	8,31	1,97	74,28
Iran	581,0	786,9	996,8	11,64	1,88	171,56
Arabia Saudyjska	407,3	678,2	805,2	22,17	1,52	197,69
Kanada	742,3	748,4	747,7	19,39	1,41	100,73
Unia Europejska	4 586,3	3 972,2	3 221,8	7,26	6,08	70,25
Polska	411,1	401,8	363,8	9,67	0,69	88,49
Żegluga międzynarodowa	535,7	653,4	746,9	0,00	1,41	139,44
Międzynarodowy ruch lotniczy	372,3	498,8	498,2	0,00	0,94	133,81

Źródło: Monforti Ferrario, F., Crippa M., Guizzardi D., Muntean M., Schaaf E., Lo Vullo E., Solazzo E., Olivier J., Vignati E., *GHG emissions of all world countries – 2021 Report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2021.

W ostatnich 50 latach całkowita emisja CO_2 do atmosfery zwiększyła się o prawie 150% i wynosi obecnie prawie 40 tys. Mt rocznie. Poziom rocznych emisji jest ściśle powiązany z szybkością rozwoju świata, gdyż w okresach spowolnienia gospodarczego wywołanych kryzysem finansowym w pierwszej dekadzie XXI w. oraz pandemią koronawirusa COVID-19 poziom emisji spadał.

Rysunek 10. Światowa emisja dwutlenku węgla[87] w latach 1970–2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego.

Od początku XXI w. ilość emitowanego CO_2 zwiększyła się o ponad 50%. Największymi „trucicielami" na świecie są Chiny odpowiadające za 34% emisji CO_2, USA – 12%, Indie – 7,5% oraz Rosja – 6,4% światowej emisji. Na wszystkie państwa członkowskie UE przypada 7,5%, a na Polskę – 0,7% światowej emisji CO_2.

Tabela 65. Emisja CO_2 (bez emisji z biomasy) według sekcji PKD w Polsce w latach 2010–2022

Rok	2010	2015	2018	2020	2021	2022
	mln t					
Ogółem	**343 171**	**322 597**	**353 246**	**320 172**	**352 077**	**337 394**
Działalność społeczno-gospodarcza	**285 645**	**273 373**	**300 712**	**270 747**	**301 954**	**290 536**
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	21 883	20 573	20 428	21 849	21 272	20 048
Przetwórstwo przemysłowe	60 197	60 828	64 521	62 210	63 976	59 512
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych	160 509	150 851	152 154	125 771	145 976	139 946
Transport i gospodarka magazynowa	16 736	16 716	11 808	39 111	46 657	47 536
Pozostałe sekcje PKD	26 320	24 405	51 801	21 806	24 073	23 494
Gospodarstwa domowe	**57 526**	**49 224**	**52 534**	**49 425**	**50 123**	**46 858**

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska 2024. Tablice w formacie XLSX w pliku ZIP*, GUS, Warszawa 2024, tabela 1.

Polska emisja jest niewielka w skali świata, jednakże na uwagę zasługuje fakt, iż na przestrzeni ostatnich dwóch dekad ilość emitowanych przez nasz kraj gazów cieplarnianych zmniejszyła się zaledwie o niecały 1%. Dla porównania w całej

[87] Bez sektora LULUCF (*Land Use, Land Use Change, Forestry*).

UE emisję gazów cieplarnianych zmniejszono w tym samym czasie prawie 33%, a na świecie – zwiększono o 41%.

Emisja dwutlenku węgla (bez emisji z biomasy) osiągnęła w Polsce w 2022 r. 361 mln ton. Poziom emisji na przestrzeni badanego okresu był stabilny, wahał się między 378 mln ton w 2021 r. a 347 mln ton w 2015 r. Największy udział w emisji CO_2 (38,8%) odnotowały przedsiębiorstwa zaliczane do sekcji D – *Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych* oraz sekcji C – *Przetwórstwo przemysłowe*. Gospodarstwa domowe odpowiadały za 13% emisji. Co ciekawe, udział w emisji CO_2 przedsiębiorstw z sekcji D zmniejszył się w badanym okresie o prawie 5 punktów procentowych, znacząco zaś wzrósł udział sekcji H – *Transport i gospodarka magazynowa*. Przedsiębiorstwa z tej sekcji emitują obecnie trzykrotnie więcej dwutlenku węgla niż w 2008 r.

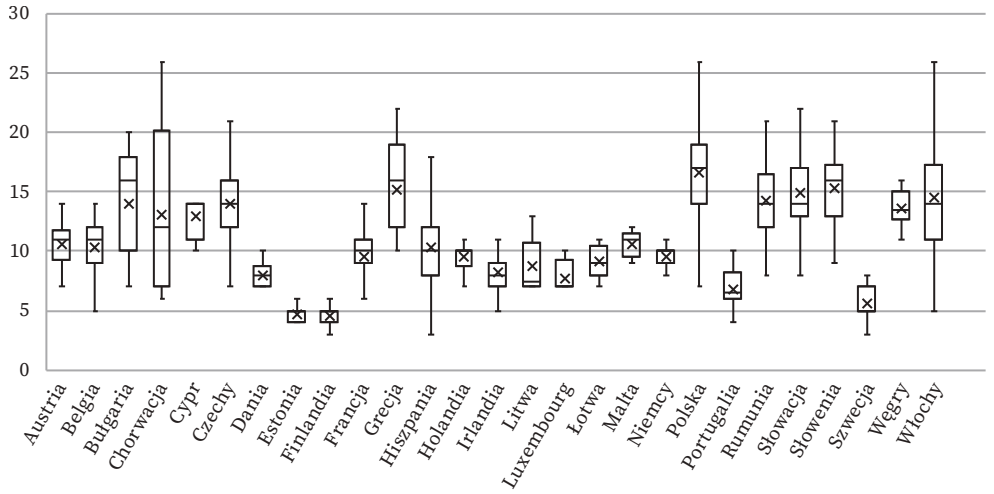
Europejska Agencja Środowiska (EEA) opublikowała raport na temat jakości powietrza w Europie w 2024 r.[88] Raport powstał na podstawie odczytów zanieczyszczeń ze stacji pomiarowych zlokalizowanych w krajach współpracujących z EEA dla zanieczyszczeń, które uważane są za najbardziej szkodliwe dla zdrowia człowieka, oraz takich, które najczęściej przekraczają obowiązujące normy Unii Europejskiej oraz WHO. W raporcie wskazano, że chociaż ogólna jakość powietrza w UE ulega poprawie, to jednak 96% populacji miast UE jest narażonych na niebezpieczne stężenie drobnego pyłu zawieszonego PM 2,5, a 83% populacji miast UE narażone było na nadmierne stężenie pyłu PM 10.

Rysunek 11 prezentuje dane dotyczące zanieczyszczenia powietrza pyłami PM10 w stacjach monitorujących znajdujących się na terenie państw UE. Wartości dopuszczalne w UE zostały określone na poziomie 25 $\mu g/m^3$.

We wszystkich krajach UE w większości pomiarów wynik mieścił się w ramach określonych przez UE, przekroczenia normy przyjętej dla UE odnotowano jedynie w niektórych pomiarach w Chorwacji, Polsce i Włoszech. Tylko w Estonii oraz Finlandii większość pomiarów okazała się spełniać znacznie ostrzejszą normę: 5 $\mu g/m^3$, zawartą w wytycznych Światowej Organizacji Zdrowia (WHO).

[88] *Europe's air quality status 2024*, European Environment Agency, https://www.eea.europa.eu/publications/europes-air-quality-status-2024.

Rysunek 11. Roczne stężenia pyłu PM10 w 2022 r. w państwach Unii Europejskiej



Znaczenie elementów wykresu:

Górny wąs – najwyższy wynik, który nie jest ekstremalny	Dolny bok pudełka – dolny, pierwszy kwartyl Q1
Dolny wąs – najniższy wynik, który nie jest ekstremalny	X – średnia
Górny bok pudełka – górny, trzeci kwartyl Q3	„-" – mediana

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych European Environment Agency.

2.5.2.2. Wody powierzchniowe

Słodka woda to kolejny bardzo cenny zasób niezbędny człowiekowi zarówno do egzystencji, jak i będący podstawą prowadzenia wielu działalności gospodarczych.

W Europie (bez Rosji) największe zasoby wody w przeliczeniu na jednego mieszkańca notuje się w Norwegii, Chorwacji, Serbii i Finlandii. Polska na tle tych krajów wypada bardzo słabo. Nasz kraj jest zaliczany do krajów ubogich w wodę. Mamy jeden z najmniejszych zasobów słodkiej wody w Europie – w przeliczeniu na jednego mieszkańca to zaledwie 1570 m^3 rocznie. Przeciętna wielkość zasobu słodkiej wody w Polsce wynosi ok. 60 mld m^3, ale w okresach suszy może być mniejsza nawet o jedną trzecią[89]. Zasób ten charakteryzuje się dużą zmiennością w zależności od pór roku oraz regionu.

[89] *Ochrona środowiska 2024*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2024, s. 50.

Tabela 66. Pobór wody na potrzeby gospodarki narodowej i ludności w latach 2000–2023

Wyszczególnienie	2000	2005	2010	2015	2020	2022	2023
	w hektometrach sześciennych						
OGÓŁEM	**11 048,5**	**10 940,3**	**10 866,4**	**10 502,6**	**8 666,3**	**9 385,4**	**8 331,8**
Wody powierzchniowe	9 150,6	9 205,7	9 172,6	8 770,2	6 900,8	7 586,0	6 516,5
Wody podziemne	1 747,3	1 640,4	1 625,2	1 677,3	1 720,2	1 761,0	1 776,6
Wody z odwadniania zakładów górniczych oraz obiektów budowlanych (użyte do produkcji)	150,6	94,2	68,6	55,2	45,3	38,4	38,7
Cele produkcyjne[a]	**7 637,9**	**7 734,1**	**7 650,7**	**7 463,3**	**5909,5**	**6 439,7**	**5 376,9**
w tym:							
wody powierzchniowe	7 221,5	7 420,9	7 382,3	7 200,9	5 654,5	6 184,5	5 122,9
wody podziemne	265,8	219,0	199,8	207,3	209,7	216,8	215,3
Nawodnienia w rolnictwie i leśnictwie oraz napełnianie i uzupełnianie stawów rybnych	**1 060,6**	**1 101,0**	**1 153,3**	**991,8**	**801,6**	**832,4**	**833,8**
Eksploatacja sieci wodociągowej	**2 350,1**	**2 105,2**	**2 062,4**	**2 047,4**	**1 955,2**	**2 113,3**	**2 121,1**
w tym: gospodarstwa domowe	1 360,6	1 219,4	1 197,9	1 236,5	1 299,9	1 286,5	1 296,4
Wody powierzchniowe	868,5	683,8	637,0	579,2	444,6	569,1	559,8
Wody podziemne	1 481,5	1 421,4	1 425,4	1 468,3	1 510,6	1 544,2	1 561,3

[a] Bez poboru wody z wodociągów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Na deficyty wody szczególnie narażone są południowe regiony naszego kraju. Wody powierzchniowe pochodzą w zdecydowanej części z opadów. W Polsce opady wynosiły od ok. 500 mm w 2015 r. do nieco ponad 800 mm w 2010 r. Wielkość zaobserwowanego odpływu była w dużej mierze skorelowana z wielkością opadów, przy czym średnie wielkości opadów i odpływów znacząco różnią się między poszczególnymi obszarami naszego kraju.

Pobór wody na potrzeby gospodarki narodowej i ludności znacząco się zmniejszył na przestrzeni ostatnich dwudziestu trzech lat. W 2023 r. ilość wykorzystywanej wody wyniosła 8331,8 hektolitra i stanowiło to ¾ poboru w 2000 r. Najwięcej wody, bo aż 64,5%, przeznaczane jest na cele produkcyjne, 25,5% trafia do sieci wodociągowej, a rolnictwo zużywa 10% tego zasobu, przy czym udział zużycia produkcyjnego wolno maleje. Prawie 80% wykorzystywanej wody to wody powierzchniowe, nieco ponad 20% – podziemne. Ponad 95% wody trafiającej na cele przemysłowe to wody powierzchniowe, w rolnictwie i leśnictwie ten rodzaj wód stanowi 100%. W przypadku wody trafiającej do sieci wodociągowej struktura jest diametralnie odmienna, prawie ¾ trafiającej tam wody to wody podziemne.

Tabela 67. Ścieki przemysłowe odprowadzane bezpośrednio do wód lub do ziemi

Wyszczególnienie	2000	2005	2010	2015	2020	2022	2023
	w hektometrach sześciennych						
OGÓŁEM	**7 666,7**	**7 707,9**	**7 919,0**	**7 569,5**	**6 002,8**	**6 478,4**	**5 440,8**
Wody chłodnicze	**6 659,2**	**6 866,4**	**6 907,4**	**6 705,7**	**5 151,9**	**5 694,4**	**4 710,8**
Ścieki wymagające oczyszczania	**1 007,5**	**841,5**	**1 011,6**	**863,8**	**850,9**	**784,0**	**730,0**
oczyszczane	**956,8**	**789,4**	**891,3**	**760,9**	**736,8**	**650,1**	**598,2**
mechanicznie	647,9	526,2	614,3	510,0	460,6	371,3	328,9
chemicznie	128,9	109,0	121,8	87,0	93,7	94,2	86,7
biologicznie	170,1	134,6	133,7	138,3	148,9	149,8	148,6
z podwyższonym usuwaniem biogenów	9,9	19,5	21,5	25,5	33,5	34,8	34,0
nieoczyszczane	**50,8**	**52,1**	**120,3**	**102,9**	**114,2**	**134,0**	**131,8**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Bezpośrednio do wód lub ziemi trafiło w Polsce w 2023 r. 5,4 tysiąca hektolitrów ścieków przemysłowych. Większość z tego, bo ponad 86%, to były wody chłodnicze, pozostałą część stanowiły ścieki wymagające czyszczenia, z tym że 131 hektolitrów ścieków trafiło do wody lub ziemi nieoczyszczone. Ilość odprowadzanych do wody lub ziemi ścieków znacząco zmniejszyła się w ostatnich latach. Wyjątkiem są ścieki oczyszczone z podwyższonym usuwaniem biogenów (wzrost o ponad 240%) oraz – co szczególnie szokujące – ścieki nieoczyszczone (wzrost o ok. 160%).

Stan wód powierzchniowych w polskich rzekach i jeziorach zaporowych znacznie się pogorszył. Spadek jakości wody wyraźnie widać i to we wszystkich prezentowanych kategoriach. Stan ekologiczny dobry i powyżej dobrego w latach 2016–2021 reprezentuje o prawie 20 punktów procentowych mniej jednolitych części wód powierzchniowych (JCWP) niż w latach 2010–2015. Szczególnie mocno pogorszyła się sytuacja na Odrze. Jeszcze bardziej pogorszył się potencjał ekologicznych JCWP.

Ogólna ocena stanu polskich rzek wypada tragicznie, tylko jednej JCWP na 200 można przyznać stan dobry, reszta oceniona została poniżej dobrego. Procentowy udział JCWP z dobrym stanem wody był dla pomiarów z lat 2016–2021 o ok. 10 punktów procentowych niższy niż w pomiarach z lat 2010–2015.

Jakość wody w polskich jeziorach również uległa znacznemu pogorszeniu. Jeśli weźmie się pod uwagę stan ekologiczny, to tylko w 14% JCWP wypada w latach 2016–2021 dobrze lub lepiej niż w latach 2010–2015. Pogorszył się również potencjał ekologiczny, jak też – i to w znaczący sposób – stan chemiczny. Tylko 1,1% JCWP w polskich jeziorach zasługuje na dobrą ocenę ogólnego stanu.

Tabela 68. Jakość wód w rzekach i jeziorach zaporowych w Polsce w latach 2010–2015 i 2016–2021

Wyszczególnienie	2010–2015			2016–2021		
	Ogółem	Dorzecze		Ogółem	Dorzecze	
		Wisła	Odra		Wisła	Odra
	Liczba ocenionych JCWP = 100					
	Stan ekologiczny naturalnych JCWP					
Dobry i powyżej dobrego	24,3	19,8	28,3	4,7	4,8	4,9
Umiarkowany	52,5	52,1	54,1	57,5	58,5	54,7
Słaby	18,6	22,6	14,7	24,8	24,6	26,9
Zły	4,6	5,6	3,0	12,9	12,1	13,6
Liczba ocenionych naturalnych JCWP	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
	Potencjał ekologiczny sztucznie i silnie zmienionych JCWP					
Dobry i powyżej dobrego	31,1	33,1	28,2	7,3	8,0	6,7
Umiarkowany	43,2	42,0	45,1	47,2	48,6	46,1
Słaby	19,6	19,0	20,6	32,0	32,7	31,7
Zły	6,2	6,0	6,4	13,5	10,7	15,5
Liczba ocenionych silnie zmienionych JCWP	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
	Stan chemiczny					
Dobry	69,4	78,0	54,2	11,3	12,8	8,0
Poniżej dobrego	30,6	22,0	45,8	88,7	87,2	92,0
Liczba ocenionych JCWP	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
	Ogólna ocena stanu					
Dobry	10,9	12,5	7,0	0,5	0,6	0,2
Zły	89,1	87,5	93,0	99,5	99,4	99,8
Liczba ocenionych JCWP	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Źródło: *Ochrona środowiska 2016*, GUS, Warszawa 2016; *Ochrona środowiska 2024*, GUS, Warszawa 2024.

Tabela 69. Jakość wód w jeziorach w Polsce w latach 2010–2015 i 2016–2021

Wyszczególnienie	2010–2015			2016–2021		
	Ogółem	Dorzecze		Ogółem	Dorzecze	
		Wisła	Odra		Wisła	Odra
	Liczba ocenionych JCWP = 100					
	Stan ekologiczny naturalnych JCWP					
Dobry i powyżej dobrego	28,9	28,7	29,6	14,0	12,6	14,1
Umiarkowany	22,6	22,2	23,6	52,2	51,5	48,7
Słaby	13,3	13,3	14,0	21,1	24,1	18,4
Zły	16,7	12,2	23,1	12,6	11,7	18,8
Liczba ocenionych naturalnych JCWP	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Wyszczególnienie	2010–2015			2016–2021		
	Ogółem	Dorzecze		Ogółem	Dorzecze	
		Wisła	Odra		Wisła	Odra
	Liczba ocenionych JCWP = 100					
	Potencjał ekologiczny sztucznie i silnie zmienionych					
Dobry i powyżej dobrego	30,7	32,3	17,6	11,7	10,0	12,1
Umiarkowany	30,7	35,5	26,5	36,7	60,0	31,3
Słaby	16,0	16,1	20,6	21,7	15,0	23,2
Zły	8,0	3,2	14,7	30,0	15,0	33,3
Liczba ocenionych silnie zmienionych JCWP	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Stan chemiczny					
Dobry	93,0	100,0	82,9	11,5	10,7	9,4
Poniżej dobrego	7,0	0,0	17,1	88,5	89,3	90,6
Liczba ocenionych JCWP	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Ogólna ocena stanu					
Dobry	18,7	20,5	16,6	1,1	1,7	0,7
Zły	81,3	79,5	83,4	98,9	98,3	99,3
Liczba ocenionych JCWP	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: *Ochrona środowiska 2016*, GUS, Warszawa 2016; *Ochrona środowiska 2024*, GUS, Warszawa 2024.

Instytucją powołaną w Polsce do kontroli przestrzegania przepisów dotyczących ochrony środowiska oraz do badania i oceny stanu środowiska naturalnego jest Inspekcja Ochrony Środowiska. Na podstawie monitoringu prowadzonego przez Inspektorat Ochrony Środowiska stwierdzono, iż potencjał ekologiczny bardzo dobry lub dobry reprezentuje w Polsce zaledwie 10% rzek, 60% to poziom umiarkowany, a 30% słaby lub zły[90]. W Unii Europejskiej ok. 40% rzek jest na bardzo dobrym lub dobrym poziomie czystości.

2.5.2.3. Grunty

Polska pod względem powierzchni zajmuje 69. miejsce na świecie i dziewiąte w Europie. Powierzchnia naszego kraju w 2024 r. wynosiła 322 714 km^2, z czego:

- grunty rolne zajmowały 60,96% powierzchni kraju,
- gruntu leśne oraz zadrzewione i zakrzewione – 30,33%,
- grunty zabudowane i zurbanizowane – 5,91%,
- grunty pod wodami (w tym morskie wody wewnętrzne i morze terytorialne) oraz pozostałe grunty – 2,80%[91].

[90] Dane Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, https://www.gov.pl/web/wody-polskie/wody-to-nie-smietnik-dlatego-dbajmy-o-czystosc-wod-dla-nas-i-dla-zdrowych-ekosystemow.

[91] *Ochrona środowiska 2024*, dz. cyt., s. 13.

Powierzchnia gruntów zdewastowanych i zdegradowanych na koniec 2023 r. wynosiła nieco ponad 60 tys. ha, co stanowiło 0,2% powierzchni naszego kraju. W metodologii stosowanej przez GUS za grunty zdegradowane uznawane są grunty, *których rolnicza lub leśna wartość użytkowa zmalała, w szczególności w wyniku pogorszenia się warunków przyrodniczych albo wskutek zmian środowiska oraz działalności przemysłowej, a także wadliwej działalności rolniczej*. Gruntami zdewastowanymi są natomiast *grunty, które utraciły całkowicie wartość użytkową*[92].

Tabela 70. Grunty zdewastowane i zdegradowane w Polsce w latach 2000–2023

Wyszczególnienie	2000	2005	2010	2015	2020	2021	2022	2023	2000–2023
	w hektarach, stan na koniec roku								
Grunty zdewastowane i zdegradowane	**71 743**	**64 978**	**61 161**	**63 374**	**62 482**	**62 270**	**61 961**	**60 370**	**60 370**
Grunty zrekultywowane w ciągu roku	2 235	1 861	1 222	1 807	1 476	2 236	3 219	2 294	16 350
w tym na cele:									
rolnicze	456	555	634	1 262	1 040	1 189	1 623	1 133	7 892
leśne	1 345	608	440	282	217	456	491	430	4 269
Grunty zagospodarowane w ciągu roku	1 222	1 132	581	855	511	557	897	1 180	6 935
w tym na cele:									
rolnicze	254	374	299	627	388	428	517	597	3 484
leśne	830	266	212	98	73	71	305	304	2 159
	Grunty zrekultywowane w ciągu roku = 100								
Grunty zagospodarowane w ciągu roku	54,7	60,8	47,5	47,3	34,6	24,9	27,9	51,4	42,4

Źródło: *Ochrona środowiska 2024*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2024.

Efektem działań, takich jak np. zmiana ukształtowania terenu, zmiana składu fizycznego i chemicznego, które w konsekwencji prowadzą do przywrócenia wartości użytkowej gruntów, by można je ponownie wykorzystywać w rolnictwie lub leśnictwie, są grunty zrekultywowane. W latach 2000–2023 zrekultywowano ok. 16 350 ha, czyli ok. 23% gruntów uznawanych za zdewastowane lub zdegradowane na początku 2000 r. Największa część (ok. 48,3%) zrekultywowanych gruntów została przeznaczona na cele rolnicze, ok. 26,1% – na cele leśne. Zastanawia fakt, iż z gruntów zrekultywowanych w latach 2000–2023 tylko ok. 42,4% zostało w tym okresie zagospodarowane.

[92] Zob. tamże, s. 35. Ujmowanie w jednym agregacie gruntów, które całkowicie utraciły przydatność dla rolnictwa i leśnictwa, oraz gruntów, które utraciły swą wartość użytkową częściowo (bez określenia skali tej utraty) nie daje jasnego obrazu stanu gruntów.

2.5.3. Wydatki na ochronę środowiska w UE w latach 2018–2023

W Unii Europejskiej mierzone są inwestycje w ochronę środowiska i wydatki na ochronę środowiska. Zgodnie z metodologią rachunku wydatków na ochronę środowiska EPEA[93] mierzone są zasoby ekonomiczne przeznaczone na zapobieganie, redukcję i eliminację zanieczyszczeń oraz wszelkich form degradacji środowiska. W rachunkach tych wyróżnia się wydatki ponoszone przez rezydentów kraju na redukcję i eliminację zanieczyszczeń powietrza, wody i gleby, redukcję hałasu, zarządzanie odpadami i ściekami, ochronę różnorodności biologicznej, jak również powiązane z nimi działania badawczo-rozwojowe, edukacyjne i szkoleniowe.

Tabela 71. Kluczowe wskaźniki ochrony środowiska i gospodarki UE w latach 2018–2023 (2018 = 100)

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	mld euro					
Wydatki na ochronę środowiska	**280,3**	**295,9**	**297,9**	**321,4**	**349,4**	**356,8**
Przedsiębiorstwa	139,4	150,1	148,6	166,3	184,1	185,3
Sektor instytucji rządowych i samorządowych[a]	82,2	86,3	90,3	94,4	103,0	109,3
Gospodarstwa domowe	58,7	59,5	59,0	60,6	62,3	62,2
	Wydatki na ochronę środowiska = 100					
Wydatki na ochronę środowiska	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Przedsiębiorstwa	49,7	50,7	49,9	51,7	52,7	51,9
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	29,3	29,2	30,3	29,4	29,5	30,6
Gospodarstwa domowe	20,9	20,1	19,8	18,9	17,8	17,4

[a] Razem z instytucjami niekomercyjnymi działającymi na rzecz gospodarstw domowych

Źródło: Eurostat (kody danych online: env_ac_epneis1, env_ac_epite1 i nama_10_gdp).

W 2023 r. w krajach Unii Europejskiej wydatki na ochronę środowiska wyniosły 356,8 mld euro, o ponad 27% więcej niż w roku 2018. Wydatki te rosły szybciej niż produkt krajowy brutto (wzrost o ok. 25%), wolniej zaś niż inwestycje (wzrost o ok. 32%). Należy zauważyć, że chociaż PKB w 2020 r. był mniejszy niż w roku 2018, to wydatki na ochronę środowiska nie spadły poniżej poziomu z 2018 r.

Największy udział (ok. 52%) w wydatkach na ochronę środowiska mają przedsiębiorstwa. Instytucje rządowe i non-profit dokładają nieco ponad 30%. W sektorze

[93] *Environmental Protection Expenditure Accounts* – zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 691/2011 z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska (Dz. Urz. L 192 z 22.7.2011, s. 1–16); tekst ujednolicony: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:02011R0691-20250101.

przedsiębiorstw oraz instytucjach rządowych i instytucjach non-profit wydatki na ochronę środowiska wzrosły między rokiem 2018 i 2023 o ok. 33%, w sektorze gospodarstw domowych – zaledwie o 6%.

Tabela 72. Wydatki na ochronę środowiska w państwach UE w 2022 r.

Państwo	Wydatki	Państwo	Wydatki	Państwo	Wydatki
PKB = 100					
Unia Europejska – 2,1					
Belgia	3,4	Francja	2,0	Litwa	1,7
Austria	3,2	Słowacja	2,0	Polska	1,7
Czechy	2,7	Dania	1,9	Portugalia	1,7
Rumunia	2,7	Bułgaria	1,8	Grecja	1,4
Włochy	2,6	Hiszpania	1,8	Cypr	1,3
Szwecja	2,6	Chorwacja	1,8	Węgry	1,3
Słowenia	2,5	Malta	1,8	Łotwa	1,2
Niemcy	2,1	Niderlandy	1,8	Luksemburg	1,0
Estonia	2,0	Finlandia	1,8	Irlandia	0,6

Źródło: Eurostat (online data code: env_ac_epneis1).

W 2023 r. kraje UE przeznaczyły na inwestycje w ochronę środowiska, czyli dla przykładu na oczyszczanie ścieków, pojazdy do transportu odpadów, nabywanie gruntów w celu utworzenia rezerwatu przyrody lub sprzęt do produkcji generujący mniej zanieczyszczeń, 67 mld euro, z czego 41,6% pochłonęły wydatki związane z gospodarką ściekami, a 26,6% – wydatki związane z gospodarką odpadami.

Prawie 60% inwestycji w ochronę środowiska dokonały przedsiębiorstwa. Do tej kwoty wliczane były wydatki dokonywane nie tylko przez wyspecjalizowane podmioty, jak przedsiębiorstwa zajmujące się zbieraniem i przetwarzaniem odpadów oraz ściekami, ale także wydatki związane z zakupem technologii i sprzętu redukującego presję na środowisko wynikającą z ich procesu produkcyjnego.

Udział procentowy inwestycji w środowisko w ogóle inwestycji jest znacząco większy dla instytucji rządowych i samorządowych oraz instytucji non-profit niż dla przedsiębiorstw. Może to wynikać z faktu, iż podmioty gospodarcze, kierując się rachunkiem ekonomicznym, widzą więcej sensu w inwestycjach niezwiązanych ze środowiskiem. Dla tych pierwszych podmiotów w 2023 r. inwestycje w środowisko stanowiły 4,5% wszystkich inwestycji i widać wyraźny spadek tego udziału w analizowanym okresie, ponieważ w poprzednich latach udział ten wynosił między 4,8 a 5,0%. W przypadku przedsiębiorstw udział ten jest w miarę stabilny, waha się od 1,6 do 2,0%.

Tabela 73. Inwestycje w ochronę środowiska w latach 2018–2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	mld euro					
Inwestycje w ochronę środowiska	**52,2**	**55,3**	**54,5**	**59,9**	**65,5**	**66,6**
Instytucje rządowe i samorządowe oraz instytucje niekomercyjne działające na rzecz gospodarstw domowych	20,3	21,7	21,8	23,3	25,2	26,9
Przedsiębiorstwa	31,9	33,6	32,7	36,6	40,3	39,7
	Udział inwestycji w ochronę środowiska w inwestycjach ogółem (%)					
Instytucje rządowe i samorządowe oraz instytucje niekomercyjne działające na rzecz gospodarstw domowych	5,00	5,00	4,80	4,80	4,90	4,50
Przedsiębiorstwa	1,70	1,60	1,80	1,90	2,00	1,70

Źródło: Eurostat (env_ac_epigg1) , (env_ac_epissp1) , (env_ac_epiap1) i (nasa_10_nf_tr).

Udział inwestycji w ochronę środowiska w ogóle inwestycji jest w UE bardzo zróżnicowany – od 0,3% w Irlandii do 4% w Słowenii, przy średniej dla UE na poziomie 1,9%. Zagadnienie ochrony środowiska w UE i w jej państwach członkowskich jest zdecydowanie ważniejszym tematem dla instytucji rządowych i samorządowych niż dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, patrząc na udział inwestycji tego typu w inwestycjach ogółem. Zapewne wynika to z faktu, iż inwestycje w środowisko nie przynoszą odpowiednich stóp zwrotu i dlatego podmioty gospodarcze nie inwestują w tym obszarze tak dużo, jak instytucje państwowe. Pomimo tego, że wydatki na ochronę środowiska rosną, to jednak ich udział w PKB się praktycznie nie zmienia.

2.5.4. Rachunki ekonomiczne środowiska w Polsce

Człowiek od wieków wykorzystywał i niszczył otaczającą go przyrodę. Było to nie tylko naturalne, ale wręcz często wskazane, czy niezbędne do przeżycia. Jednakże od kilku dziesięcioleci sytuacja zaczęła się zmieniać, coraz częściej już nie tylko aktywiści, ale także organy władzy zaczęły doceniać wartość i kończące się zasoby przyrodnicze. Zaczęto nie tylko dbać o przyrodę, lecz także podjęto działania mające na celu dać jej możliwość odbudowania swego potencjału. By to osiągnąć, niezbędne były nakłady bieżące i wydatki na środki trwałe służące ochronie środowiska.

Do zbierania danych dotyczących ochrony środowiska zgodnie z wytycznymi UE stosuje się międzynarodową statystyczną klasyfikację działalności związanych

z ochroną środowiska CEPA[94], w której wyróżnia się dziewięć dziedzin ochrony środowiska:

- ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu,
- gospodarka ściekowa i ochrona wód,
- gospodarka odpadami,
- ochrona i przywracanie wartości użytkowej gleb oraz ochrona wód podziemnych i powierzchniowych,
- zmniejszenie hałasu i wibracji,
- ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazu,
- ochrona przed promieniowaniem jonizującym,
- działalność badawczo-rozwojowa,
- pozostała działalność związana z ochroną środowiska[95].

Suma nakładów inwestycyjnych oraz kosztów bieżących (w tym wydatków gospodarstw domowych) daje kategorię nazywaną wydatkami na ochronę środowiska. Do kosztów bieżących zalicza się kwoty wydawane na działania związane z ochroną środowiska, redukcją zanieczyszczeń lub naprawą szkód środowiskowych. Do wydatków na ochronę środowiska nie zalicza się wydatków mogących pozytywnie wpłynąć na środowisko, których podstawowym celem jest zaspokojenie innych potrzeb, czyli wzrost zysku, bezpieczeństwo i higiena pracy czy poprawa efektywności produkcji[96].

Między rokiem 2010 i 2023 wydatki na ochronę środowiska w Polsce uległy podwojeniu. W strukturze wydatków na ochronę środowiska dominują koszty bieżące oraz wydatki gospodarstw domowych (łącznie bieżące i inwestycyjne) z podobnym udziałem po ok. 43%. Wzrost poziomu wydatków oraz spadek liczby ludności Polski pozytywnie wpłynęły na wskaźnik wydatków na ochronę środowiska na jednego mieszkańca, który na przestrzeni czternastu analizowanych lat wzrósł o 100%, przy czym w ostatnich dwóch latach zanotował wzrost o 32%. Poprawił się również wskaźnik relacji wydatków na ochronę środowiska do PKB – z 3,1% w 2010 r. do 4,1% w roku 2023.

Tabela 74. Wydatki na ochronę środowiska w Polsce w latach 2010–2023

Wyszczególnienie	2010	2015	2020	2022	2023
	mln zł, ceny stałe 2023 r.				
Ogółem	**70 300,8**	**63 497,0**	**92 159,8**	**105 248,1**	**138 786,8**
Nakłady na środki trwałe	17 246,1	22 125,5	15 322,7	15 513,6	18 213,7
Koszty bieżące (netto)	14 856,9	12 916,2	7 812,7	30 364,7	60 661,9

[94] *Classification of Environmental Protection Activities*.
[95] *Ekonomiczne aspekty…*, dz. cyt., s. 13.
[96] Por. tamże, s. 10.

Wyszczególnienie	2010	2015	2020	2022	2023
	mln zł, ceny stałe 2023 r.				
Wydatki gospodarstw domowych	38 198,0	28 488,6	69 034,5	59 369,8	59 911,2
w tym: usługi związane z ochroną środowiska[a]	27 780,4	12 125,9	37 935,5	35 421,4	35 706,7
zakup produktów powiązanych[a]	10 417,6	16 362,7	31 099,0	23 948,4	24 204,5
	PKB = 100				
Ogółem	**3,1**	**2,4**	**2,9**	**3,0**	**4,1**
Nakłady na środki trwałe	0,8	0,8	0,5	0,5	0,5
Koszty bieżące (netto)	0,7	0,5	0,2	0,9	1,8
Wydatki gospodarstw domowych	1,7	1,1	2,2	1,7	1,8
w tym: usługi związane z ochroną środowiska[a]	1,2	0,5	1,2	1,0	1,1
zakup produktów powiązanych[a]	0,5	0,6	1,0	0,7	0,7

[a] Dane przybliżone

Źródło: *Ekonomiczne aspekty…*, dz. cyt., s. 10.

Udział nakładów na środki trwałe służące ochronie środowiska w polskim PKB był względnie stały, wahał się w granicach 0,6–0,9 w latach 2000–2015, by późniejszych latach spaść do poziomu między 0,3 a 0,6% PKB.

W 2023 r. największą dynamikę wzrostu w porównaniu z rokiem poprzednim zanotowano w dziedzinie gospodarki odpadami (64%) oraz ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazu (49%). Najwięcej środków przeznaczono na gospodarkę ściekową i ochronę wód (46,1%) oraz ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu (29,6%). Wydatki inwestycyjne na ochronę środowiska stanowiły 3,9% ogólnej kwoty nakładów inwestycyjnych w gospodarce narodowej.

Tabela 75. Nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska w Polsce według kierunków inwestowania

Wyszczególnienie	2010	2015	2020	2022	2023
	mln zł, ceny bieżące				
Ochrona środowiska	**10 926,2**	**15 160,0**	**11 439,9**	**13 926,0**	**18 213,7**
Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu	2 219,4	4 259,5	3 742,0	4 455,0	5 391,7
w tym nowe techniki i technologie spalania paliw	727,1	745,9	886,9	1 890,1	2 066,8
Gospodarka ściekowa i ochrona wód	7 206,1	6 644,7	5 531,1	6 506,0	8 387,7
w tym oczyszczanie ścieków komunalnych	1 626,4	1 445,4	1 182,1	1 321,8	1 526,5
sieć kanalizacyjna odprowadzająca ścieki i wody opadowe	5 241,0	4 832,2	4 093,5	4 703,8	6 348,7
systemy obiegowe zasilania wodą	21,2	7,3	10,8	20,0	7,3
Gospodarka odpadami	919,3	3 069,4	744,7	1 175,7	1 930,1
Ochrona gleb i wód podziemnych i powierzchniowych	70,1	68,7	202,0	295,9	123,8
Ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazu	27,4	48,7	172,3	118,7	176,8
w tym ochrona i odbudowa gatunków i siedlisk	16,1	45,8	142,1	93,9	74,4

Wyszczególnienie	2010	2015	2020	2022	2023
	mln zł, ceny bieżące				
Zmniejszanie hałasu i wibracji	141,6	350,1	134,3	121,5	156,0
Działalność badawczo-rozwojowa	4,6	3,9	5,3	12,7	1,3
Pozostała działalność związana z ochroną środowiska	337,4	715,1	908,1	1 240,3	2 046,3
	%				
Udział ochrony środowiska w nakładach inwestycyjnych w gospodarce narodowej	5,00	5,60	3,70	3,50	3,90
Wydatki na ochronę środowiska – w relacji do PKB	0,76	0,84	0,48	0,45	0,54

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ekonomiczne aspekty…*, dz. cyt., s. 14.

Ponad 40% nakładów na środki trwałe służące ochronie środowiska ponoszonych jest przez przedsiębiorstwa spoza sekcji E, czyli sekcji usług związanych z dostawami wody, gospodarowaniem odpadami oraz rekultywacją[97]. Sektor publiczny odpowiada za nieco ponad 38% nakładów. Największy udział w nakładach na środki trwałe posiada dziedzina ochrona wód, gdzie 62% środków pochodzi z sektora publicznego, nieco ponad 28% z sekcji E gospodarki. Ponad 88% nakładów na ochronę powietrza finansowanych jest przez sektor gospodarczy z wyłączeniem sekcji E, natomiast nakłady z zakresu gospodarki odpadami finansują głównie przedsiębiorstwa z sekcji E.

Tabela 76. Nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska w 2023 r.

Wyszczególnienie	Ogółem	Sektor publiczny	Sektor gospodarczy (bez sekcji E)	Sekcja E
	mln zł			
Ogółem	**18 213,7**	**6 995,4**	**7 348,2**	**3 870,1**
Ochrona powietrza	5 391,7	541,5	4 771,6	78,7
Ochrona wód	8 387,7	5 200,1	821,3	2 366,3
Ochrona przed odpadami	1 930,1	263,1	248,9	1 418,2
Ochrona gleb i wód podziemnych i powierzchniowych	123,8	–	103,5	–

[97] Sekcja E obejmuje cztery działy:
- pobór, uzdatnianie i dostarczanie wody,
- odprowadzanie i oczyszczanie ścieków,
- działalność związana ze zbieraniem, przetwarzaniem i unieszkodliwianiem odpadów; odzysk surowców,
- działalność związana z rekultywacją i pozostała działalność usługowa związana z gospodarką odpadami.

W sprawie szczegółowego zakresu sekcji w Polskiej Klasyfikacji Działalności zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności, Dz.U. poz. 1936.

Wyszczególnienie	Ogółem	Sektor publiczny	Sektor gospodarczy (bez sekcji E)	Sekcja E
	mln zł			
Ochrona przed hałasem	156,0	50,0	106,0	–
Ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazu	176,8	171,3	–	–
Działalność badawczo-rozwojowa	1,3		–	–
Pozostała działalność związana z ochroną środowiska	2 046,3	749,1	1 290,4	6,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska 2024,* GUS, Warszawa 2024.

Występują spore dysproporcje między Polską a Unią Europejską w strukturze wydatków na ochronę środowiska finansowanych przez poszczególne sektory instytucjonalne. I tak, o ile w Polsce instytucje rządowe i samorządowe finansują ok. 6,6% wydatków na ochronę środowiska w całej gospodarce, o tyle w Unii Europejskiej udział ten wynosi 29,4%. Wyższy jest też w UE udział wydatków na ochronę środowiska finansowanych przez gospodarstwa domowe (29,2% wobec 18,9% w Polsce). W konsekwencji w Polsce wyższe są udziały w strukturze wydatków na ochronę środowiska ponoszonych przez przedsiębiorstwa (64,2%, w całej UE – 51,7%)[98].

Tabela 77. Nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska według grup inwestorów

Wyszczególnienie	2010	2015	2020	2022	2023
Ogółem	**70 300,8**	**63 497,0**	**92 169,8**	**105 248,1**	**138 786,8**
Przedsiębiorstwa i instytucje publiczne	**32 102,8**	**35 041,6**	**23 135,3**	**45 878,3**	**78 875,6**
Inwestycje					11 159,9
Wydatki bieżące					67 715,7
Gospodarstwa domowe	**38 198,0**	**28 455,6**	**69 034,5**	**59 369,8**	**59 911,2**
Usługi związane z ochroną środowiska					24 216,8
Zakup, montaż i budowa urządzeń i produktów służących bezpośrednio ochronie środowiska					35 694,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ekonomiczne aspekty*..., dz. cyt., s. 22.

[98] *Ekonomiczne aspekty*..., dz. cyt., s. 65.

Główny Urząd Statystyczny raz na trzy lata realizuje badanie ankietowe na reprezentatywnej grupie gospodarstw domowych, w których analizie poddawane są wydatki tych podmiotów na ochronę środowiska. W pozostałych latach wielkości te są szacowane.

Gospodarstwa domowe są to konsumenci ostateczni, są bowiem nie tylko odbiorcami usług związanych z ochroną środowiska (wywóz śmieci, uzdatnianie wody czy oczyszczanie ścieków), ale także zużywają produkty bezpośrednio służące ochronie środowiska (zakup niskoemisyjnych źródeł energii, filtry powietrze i inne). W przypadku gospodarstw domowych nie jest zasadny podział na inwestycje i koszty, wszystkie wydatki na ochronę środowiska traktuje się łącznie, dzieli się je jednak na dwie kategorie: opłacone należności za usługi związane z ochroną środowiska oraz zakup, montaż i budowa urządzeń i produktów służących bezpośrednio ochronie środowiska. Podobnie jak w przypadku podmiotów instytucjonalnych nie uwzględnia się tych wydatków, które mogą korzystnie wpłynąć na środowisko, lecz ich głównym celem jest zaspokojenie innych potrzeb, np. ekonomicznych[99].

Wydatki na ochronę środowiska gospodarstw domowych wyniosły w 2023 r. prawie 60 mld zł. Dwie piąte tej kwoty stanowiły wydatki na usługi związane z ochroną środowiska (takie jak m.in.: wywóz ścieków, odprowadzanie do kanalizacji lub oczyszczanie ścieków czy wywóz odpadów), a 60% stanowiły wydatki na zakup, montaż i budowę urządzeń i produktów służących bezpośrednio ochronie środowiska, tzw. produktów powiązanych (np.: instalacja podzielników, liczników ciepła i termoregulatorów, zakup katalizatorów do samochodów, montaż urządzeń oczyszczających gazy kominowe, budowa przydomowych oczyszczalni ścieków, docieplenie budynków, podłączenie do kanalizacji miejskiej, budowa osłon antyhałasowych i inne). W ostatnich dwóch analizowanych latach wydatki na obie kategorie wydatków rosły w podobnym tempie, wynoszącym nieco ponad 12%.

Zdecydowana większość, bo aż 83% wydatków na zakup, montaż oraz budowę urządzeń i produktów służących bezpośrednio ochronie środowiska przeznaczona została w 2023 r. na ochronę powietrza, niecałe 7% na ochroną bioróżnorodności i krajobrazu, po niecałe 4% na ochronę wody i powierzchni ziemi, ok. 2% – na ochronę przed hałasem i wibracjami.

Wydatki na ochronę powietrza obejmowały w szczególności instalację podzielników, liczników ciepła i termoregulatorów, modernizację instalacji ogrzewania, montaż urządzeń oczyszczających gazy kominowe, zakup i montaż okien energooszczędnych, docieplenie budynku, zakup i montaż katalizatorów oraz instalacji gazowych do pojazdów samochodowych użytkowanych przez gospodarstwo domowe. Wydatki na bioróżnorodność i ochronę krajobrazu to m.in. zasadzenia drzew i krzewów, remont elewacji domów, zapory ochronne dla migrujących gadów,

[99] Tamże, s. 38.

budowa gniazd dla ptaków. Ochrona wód realizowana była przez podłączenie do kanalizacji oraz budowę indywidualnych oczyszczalni ścieków, a ochrona powierzchni ziemi to wydatki kierowane na zakup pojemników na odpady czy przydomowych urządzeń do unieszkodliwiania odpadów. Zakup i montaż okien redukujących hałas oraz budowa płotów i osłon przeciwhałasowych zaliczone zostały do wydatków na walkę z hałasem i wibracjami[100].

[100] Tamże, s. 39.

3. Cele programu

Tematyka badań w obszarze rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich jest podejmowana w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie już od 2020 r. Początkowo badania skoncentrowane były na opracowaniu diagnozy obecnego stanu rozwoju społeczno-gospodarczego terenów wiejskich oraz zidentyfikowaniu największych zagrożeń dla polskiej prowincji i sprawnego funkcjonowania sektora rolnego, co miało szczególne znaczenie zwłaszcza w perspektywie uchwalonych strategii sektorowych oraz zbliżającego się wówczas nowego okresu programowania środków finansowych Unii Europejskiej. Konsekwencją podjętych analiz było przygotowanie pełnego oraz zintegrowanego zestawu rekomendacji służących poprawie efektywności wspierania rozwoju terenów wiejskich i rolnictwa, który obejmował sześć obszarów: wsparcie rolnictwa i rozwoju wsi środkami UE oraz środkami krajowymi, jakość artykułów rolnych i żywności, rynki rolne, ochrona środowiska, finanse jednostek samorządu terytorialnego. W drugim etapie badań, w wyniku opracowanych rekomendacji, sformułowano docelową wizję funkcjonowania rolnictwa i obszarów wiejskich jako jednolitego systemu zapewniającego bezpieczeństwo żywnościowe kraju i zwiększenie spójności infrastrukturalnej i społecznej.

Pierwsze etapy prowadzonych badań wyraźnie wskazały na konieczność łącznego traktowania problemów rozwoju rolnictwa, rozwoju obszarów wiejskich i ochrony środowiska. Otrzymane wyniki dotychczasowych badań stanowią dobrą podstawę dla podjętych wątków w prezentowanym materiale:

- wzmocnienia potencjału ekonomicznego rolnictwa,
- poprawy jakości żywności,
- minimalizacji negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko naturalne,
- dostosowania produkcji rolnej do oczekiwań rynku.

Proponowane działania mają przysłużyć się wzmocnieniu konkurencyjności rolnictwa względem innych segmentów gospodarki oraz poprawie infrastruktury technicznej i społecznej obszarów wiejskich, przy jednoczesnym dostosowaniu się

do zasad zrównoważonego rozwoju. Wypracowane propozycje konkretnych działań są ze sobą powiązane i wzajemnie na siebie oddziałują. Opracowana koncepcja stanowi propozycję ścieżki rozwoju prowadzącej do poprawy jakości życia na terenach wiejskich, wzmocnienia potencjału ekonomicznego rolnictwa, poprawy jakości żywności, minimalizacji negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko przyrodnicze oraz dostosowania produkcji rolnej do oczekiwań rynku.

3.1. Główne cele programu

Punktem wyjścia do opracowania koncepcji całego programu przebudowy wsi i rolnictwa były cztery kluczowe kierunki działania, dla których zdefiniowano następujące cele:

Kierunki działania	Cel
Dieta zdrowsza dla ludzi i środowiska	Zmiana wzorca spożycia w kierunku znaczącego obniżenia konsumpcji mięsa i wzrostu udziału produktów zrównoważonego rolnictwa, wraz z zapewnieniem ekonomicznej dostępności bezpiecznej żywności dla wszystkich
Zrównoważone rolnictwo	Przekształcenie rolnictwa w kierunku wyższej efektywności, eliminacji metod produkcji obniżających jakość produktów rolnych i żywności oraz zapewnienia klimatycznej neutralności rolnictwa
Atrakcyjna wieś	Przekształcenie obszarów wiejskich w atrakcyjne miejsce zamieszkania i pracy
Czyste środowisko	Eliminacja negatywnego wpływu rolnictwa na stan środowiska

3.1.1. Zmiana wzorca spożycia i powszechna dostępność zdrowej żywności

Obszar pierwszy sam w sobie jest multidyscyplinarny i będzie ostatnim etapem wdrażania programu transformacji. Działania podejmowane w ramach tego celu będą obejmowały działania o charakterze edukacyjno-szkoleniowym, zmiany legislacyjne i będą wymagały współpracy sektora publicznego, gospodarstw rolnych oraz skutecznej komunikacji ze społeczeństwem.

Analizując nazwę obszaru i poszczególne jego komponenty, wskazać można kilka kierunków wiodących.

1. *Zmiana wzorca spożycia w kierunku znaczącego obniżenia konsumpcji mięsa* – problem prawidłowej diety w Polsce podejmowany przez badaczy w ostatnich latach wskazuje na niedopasowanie obecnych wzorców żywienia

do faktycznego zapotrzebowania. Jak wynika z danych opublikowanych przez Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny (NIZP)[101], spożywamy zbyt mało owoców, warzyw, pieczywa pełnoziarnistego, ryb oraz mleka i przetworów mlecznych. Jednocześnie spożycie mięsa, przetworów mięsnych, słodzonych napojów i słonych przekąsek jest zbyt wysokie. Z danych statystycznych wynika stały wzrost konsumpcji mięsa i produktów mięsnych – w okresie ostatnich 50 lat wskaźnik ten się podwoił[102]. NIZP sugeruje stosowanie diety zrównoważonej oraz ograniczenie konsumpcji produktów wysoko przetworzonych[103].

2. *Wzrost udziału produktów zrównoważonego rolnictwa…* – produkty rolnictwa ekologicznego lub rolnictwa zrównoważonego[104] charakteryzują się wyższą jakością, większą zawartością minerałów i witamin, niewystępowaniem pestycydów, czyli środków ochrony roślin i substancji używanych do zwalczania organizmów szkodliwych dla produkcji roślinnej. Dotyczy to również produkcji zwierzęcej – antybiotyki występujące w hodowli tradycyjnej i występujące w produktach mięsnych nie występują w przypadku produkcji ekologicznej. Zwiększenie udziału produktów pochodzących z gospodarstw zrównoważonych ma również bezpośrednie przełożenie na oddziaływanie rolnictwa na środowisko.
3. (…) *wraz z zapewnieniem ekonomicznej dostępności bezpiecznej żywności dla wszystkich* – bezpieczna żywność, czyli żywność wysokiej jakości, jest droższa od tej powszechnie występującej w handlu. Ograniczenie stosowania niektórych praktyk produkcyjnych wpływa na obniżenie wydajności gospodarstw rolnych, które muszą zwiększoną ceną kompensować niższy wolumen produkcji. Dlatego właśnie tak istotny jest system odpowiedniego wspierania sektora rolnego środkami publicznymi. Dopłaty bezpośrednie oraz pozostałe środki finansowe wspólnej polityki rolnej muszą być ukierunkowane tylko na gospodarstwa, które faktycznie dostarczają żywność, wraz z dodatkowymi benefitami dla tych, którzy produkują żywność wysokiej jakości. Funkcjonujący obecnie system wsparcia nie gwarantuje takiego sposobu podziału funduszy i część środków jest zwyczajnie marnowana.

---

[101] Stoś K., Rychlik E., Woźniak A., Ołtarzewski M., Wojda B., Przygoda B., Matczuk E, Pietraś E., Kłys W., *Krajowe badanie sposobu żywienia i stanu odżywienia populacji polskiej*, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2021, https://ncez.pzh.gov.pl/wp-content/uploads/2021/10/Raport-z-projektu-EFSA-18.10.pdf.

[102] Kwasek M., *Tendencje w spożyciu mięsa na świecie*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy", nr 6(2013), s. 265–284.

[103] Wolnicka K., *Talerz zdrowego żywienia*, https://ncez.pzh.gov.pl/abc-zywienia/talerz-zdrowego-zywienia/.

[104] Pojęcie rolnictwa zrównoważonego oraz ekologicznego stosujemy tutaj wymiennie – pisząc o certyfikowanych gospodarstwach ekologicznych, wyraźnie zaznaczamy kwestię certyfikacji.

O ile część z zadań może zostać zrealizowana działaniami legislacyjnymi, o tyle kluczowa dla powodzenia będzie chęć zmiany nawyków i zrozumienie korzyści przez samych zainteresowanych, czyli społeczeństwo. Narodowy Fundusz Zdrowia[105] wskazuje na zagrożenia płynące z otyłości zarówno dla ludzi otyłych, jak i dla systemu opieki zdrowotnej, który już dzisiaj przeznacza ok. 4 mld zł rocznie na leczenie chorób wynikających bezpośrednio z otyłości. To właśnie nawyki żywieniowe są wskazywane jako podstawowy powód wzrostu liczby osób otyłych.

3.1.2. Wyższa efektywność i klimatyczna neutralność rolnictwa

Rolnictwo, jak każda inna branża, musi się dostosować do oczekiwań i potrzeb konsumentów. Z roku na rok rośnie presja na gospodarstwa rolne związana m.in. z ich wpływem na środowisko oraz jakością dostarczanych produktów; w tym samym momencie wewnątrz samego rolnictwa również pojawiają się zmiany związane z rozwojem automatyzacji i kwestiami efektywnościowymi.

Zwiększenie efektywności i rentowności gospodarstw rolnych do tej pory odbywało się głównie za pomocą nawozów – zwiększenie wydajności z hektara i ilości plonów przynosiło wymierne korzyści finansowe; analogiczne praktyki możemy spotkać w produkcji zwierzęcej. Jednocześnie działania te mają negatywny wpływ na jakość żywności, zawartość substancji odżywczych oraz zawartość witamin i minerałów. Ze względu na agresywne praktyki rolnicze i wysokie wykorzystanie nawozów jakość gleby obniża się, co powoduje konieczność użycia jeszcze większej ilości nawozów. Wprowadzony w obecnej perspektywie unijnej schemat płatności związany ze zmianowaniem ziemi rolnej jest pierwszym krokiem w celu zwiększenia wydajności przy jednoczesnym zachowaniu jakości.

Jednak nie tylko zmiany prawne są konieczne, ale przede wszystkim presja społeczna; oczekiwania konsumentów związane z jakością żywności są najistotniejszym bodźcem, który może wpłynąć na rolników. Od dłuższego czasu powszechnie wiadomo o negatywnym wpływie sztucznych nawozów oraz antybiotyków w produktach mięsnych na zdrowie człowieka. Wytworzenie w społeczeństwie odpowiedniego popytu na żywność wysokiej jakości zmusi gospodarstwa rolne do zmiany sposobu produkcji i znacząco przyspieszy cały proces.

Efektywność rolnictwa jednak, rozumiana jako relacja nakładów do rezultatów, może być wzmacniana również na inne sposoby. Cyfryzacja i automatyzacja rolnictwa coraz częściej są stosowane przez rolników do wsparcia procesu produkcji. Jak

[105] Pawlewicz A., *NFZ o zdrowiu. Dlaczego otyłość jest coraz większym wyzwaniem zdrowotnym*, https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/dlaczego-otylosc-jest-coraz-wiekszym-wyzwaniem-zdrowotnym,8692.html.

wynika z opracowania przygotowanego przez Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej[106], rolnictwo zmaga się m.in. z niedoborem pracowników – problem, który może zostać rozwiązany właśnie dzięki wdrożeniu tzw. Rolnictwa 4.0. Według badań przeprowadzonych przez instytut IMAS ok. 20% gospodarstw stosuje rozwiązania cyfrowe – najczęściej są to rozwiązania służące administracji, odsetek gospodarstw wykorzystujących nowoczesną technologię do zarządzania produkcją stale rośnie[107].

Rentowność gospodarstw uzależniona jest również od struktury agrarnej. Kolejne strategie związane z rozwojem rolnictwa wskazują na średnią powierzchnię gospodarstwa jako jedno z priorytetowych zadań. Przeciętna powierzchnia gospodarstwa w Polsce wynosi 11,59 ha[108] i jest jedną z niższych wartości w Unii Europejskiej. W okresie ostatnich 5 lat przeciętna wielkość gospodarstwa wzrosła o 0,5 ha (w zależności od województwa przeciętna wielkość gospodarstwa wynosi od 4,3 do 33,5 ha). Obecna strategia rozwoju zakłada osiągnięcie w 2030 r. średniej powierzchni użytków rolnych w gospodarstwie na poziomie 17 ha. Wartość ta jest jednak na za niska – w zależności od źródła za minimalną wielkość rentownego gospodarstwa uznaje się 30–50 ha, a nawet 80 ha[109].

Transformacja rolnictwa musi się odbywać jednocześnie w kilku obszarach – musimy zmniejszyć liczbę działających gospodarstw rolnych (jednocześnie zwiększając ich przeciętną powierzchnię), zmienić technologie produkcji, która będzie skutkowała wzrostem jakości żywności, oraz zwiększyć stopień ucyfrowienia rolnictwa. Dodatkowym efektem tych zmian będzie zmniejszenie stopnia oddziaływania rolnictwa na środowisko naturalne. Wykorzystanie możliwości rolnictwa regeneratywnego lub funkcjonowanie w obiegu zamkniętym mogą wzmocnić efekt transformacji.

---

[106] *Cyfryzacja sektora rolnego. Moda czy realna potrzeba? – analiza,* Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, https://efrwp.pl/2024/12/03/cyfryzacja-sektora-rolnego-moda-czy-realna-potrzeba-analiza/.

[107] *IMAS Agri: Technologie cyfrowe w rolnictwie – przede wszystkim w dużych gospodarstwach,* 2021, https://imas.pl/wp-content/uploads/2021/02/IMAS_Agri-Technologie-cyfrowe.pdf, IMAS International (imas.pl) w dniach 22–25 marca 2020 r. przeprowadził sondaż metodą ankiety telefonicznej CATI na kwoto-losowej próbie 752 rolników posiadających gospodarstwa rolne powyżej 30 ha.

[108] *Średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie w 2024 roku,* https://www.gov.pl/web/arimr/srednia-powierzchnia-gruntow-rolnych-w-gospodarstwie-w-2024-roku.

[109] Np. https://www.agrofakt.pl/zarabianie-na-rolnictwie-ile-trzeba-miec-aby-wyzyc-z-produkcji/ oraz https://www.agropolska.pl/aktualnosci/polska/ile-hektarow-musi-miec-gospodarstwo-zeby-bylo-konkurencyjne-zobacz-wyliczenia,10676.html.

3.1.3. Przekształcenie obszarów wiejskich w atrakcyjne miejsce mieszkania i pracy

Udana transformacja obszarów wiejskich i podniesienie jakości życia na wsi będą kluczowe dla powodzenia programu. Szeroko rozumiane bezpieczeństwo żywności i żywienia oraz utrzymanie krajowej produkcji rolnej na dotychczasowym poziomie wymagają polepszenia standardów życia na wsi. Obserwowana obecnie depopulacja rolniczych obszarów wiejskich[110] jest niebezpiecznym trendem i może w niedalekiej przyszłości zagrozić funkcjonowaniu całego rolnictwa. Zatrzymanie i odwrócenie tego trendu będą możliwe dzięki wdrożeniu programu poprawy jakości życia na obszarach wiejskich. Mieszkańcy muszą mieć dostęp do usług publicznych na poziomie zbliżonym do tego, który występuje w miastach; muszą mieć również dostęp do rynku pracy obejmującego możliwości zatrudnienia poza sektorem rolnym.

Zakres usług publicznych mających największy wpływ na poziom jakości życia obejmuje bezproblemowy dostęp do świadczeń służby zdrowia, sprawnie działające szkoły podstawowe (w polskim podziale zadań edukacyjnych między samorządy szkoły ponadpodstawowe będą funkcjonowały raczej wyłącznie w miastach), dostępność lokalnego i regionalnego transportu publicznego, bezpieczeństwo, infrastruktura komunalna oraz stan środowiska. Na wszystkie wyżej wymienione czynniki władza publiczna może oddziaływać bezpośrednio – jest to prawdopodobnie obszar wymagający największych nakładów finansowych oraz zmian w zasadach finansowania np. służby zdrowia. Obowiązujące obecnie zasady i algorytmy podziału środków publicznych w bardzo ograniczonym zakresie odnoszą się bezpośrednio do obszarów wiejskich i dostrzegają potrzebę zwiększonego finansowania zadań publicznych na wsi. Nowelizacja ustawy o dochodach jednostek samorządowych uchwalona pod koniec 2024 r. i rezygnacja z części wyrównawczej subwencji ogólnej z czasem jeszcze bardziej pogłębi ten problem.

Rozwój kapitału społecznego na wsi przez szkolenia zawodowe, promowanie przedsiębiorczości i zdobywanie nowych kwalifikacji powinno pomóc z tworzeniem nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich. Dalszy rozwój rolnictwa w kierunku rolnictwa precyzyjnego i cyfrowego będzie wymagał tworzenia podmiotów otoczenia rolnictwa, które będą współpracowały z gospodarstwami. Rozwiązaniem tutaj również może być wdrażanie pracy zdalnej w niektórych branżach. Praca zdalna może być szczególnie istotna ze względu na ograniczoną mobilność mieszkańców wsi. Powszechny brak dostępu do transportu publicznego sprawia, że w wielu przypadkach podjęcie pracy w mieście nie jest możliwe.

---

[110] W odróżnieniu od aglomeracyjnych obszarów wiejskich. Główny Urząd Statystyczny w ramach delimitacji obszarów wiejskich dalej dzieli pozaaglomeracyjne obszary wiejskie w zależności od gęstości zaludnienia, Rocznik Statystyczny Województw, GUS, 2022.

Stan infrastruktury komunalnej na terenach wiejskich w ostatnich latach się poprawia, ale nadal znacząco ustępuje miejskiej. Rozwój sieci kanalizacyjnej i dalsza gazyfikacja wsi wymagają działań samorządów lokalnych. Poprawy wymaga również infrastruktura transportowa – drogi gminne i powiatowe wymagają inwestycji – możliwości finansowe samorządów są niewystarczające w relacji do potrzeb, a zewnętrzne źródła finansowania są ograniczone do Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg[111].

Wieś ma być również atrakcyjnym miejscem do mieszkania – oznacza to konieczność uchwalania planów zagospodarowania terenu i wydzielenia stref mieszkalnych, tworzenie infrastruktury rekreacyjnej i sportowej oraz zwiększenie liczby instytucji kultury funkcjonujących na obszarach wiejskich.

3.1.4. Eliminacja negatywnego wpływu rolnictwa na stan środowiska

Funkcjonowanie rolnictwa jest oparte o środowisko naturalne oraz klimat. Bez dostępu do odpowiedniej jakości gleby i wody oraz bez odpowiednich warunków klimatycznych produkcja rolna będzie niemożliwa. Rolnictwo jednak jest również jedną z branż istotnie oddziałujących na środowisko – nadmierne wykorzystanie nawozów prowadzi do dewastacji gleby, a uprawy monokulturowe redukują bioróżnorodność i nie pozwalają na regenerację gleby. Wykorzystanie wody w rolnictwie może sięgać nawet 90% całkowitego wykorzystania[112]; kilogram produkcji roślinnej wymaga od 500 do 4000 litrów, a produkcji zwierzęcej może wymagać nawet 70 000 litrów wody[113]. Nie można również zapominać o emisji gazów cieplarnianych oraz wycince lasów pod nowe pola uprawne. Populacja świata stale rośnie; w 2023 r. przekroczyła 8 miliardów i obecne prognozy mówią o 10 miliardach w 2050 r.[114] – oznacza to stałe zwiększanie zapotrzebowania na żywność w ujęciu globalnym. Wszystko to powoduje, że konieczne jest podjęcie zdecydowanych działań, których zadaniem będzie ograniczenie wpływu działalności człowieka na klimat i środowisko.

---

[111] Zmiana priorytetów Unii Europejskiej spowodowała praktycznie całkowite zaprzestanie finansowania lokalnych inwestycji drogowych.

[112] Według danych Banku Światowego, w zależności od rejonu, wykorzystanie wody w rolnictwie odpowiada za od 44% do 90% całkowitego wykorzystania wody. https://blogs.worldbank.org/en/opendata/strains-freshwater-resources-impact-food-production-water-consumption.

[113] Schreiber H., *Water and Agriculture: Harvesting Water Before Harvesting the Crop*, https://www.researchgate.net/publication/242264738_water_and_agriculture_harvesting_water_before_harvesting_the_crop.

[114] L'Institut national d'études démographiques, https://www.ined.fr/en/everything_about_population/demographic-facts-sheets/focus-on/2024-les-nations-unies-publient-de-nouvelles-projections-de-population-mondiale.

W literaturze możemy spotkać się dzisiaj z różnymi wizjami rozwoju rolnictwa w okresie następnych dekad, ale minimalizowane oddziaływania na środowisko jest wspólnym punktem, który je łączy. To, co będzie szczególnie istotne dla rolników, to fakt, że wdrażanie metod zrównoważonego rozwoju nie musi oddziaływać na wydajność i efektywność produkcji rolnej i tym samym nie będzie miało przełożenia na ich przychody. Odpowiednio prowadzone gospodarstwo może skorzystać z wyższej jakości gleby dzięki zmianowaniu upraw, produkować zdrowszą i bardziej wartościową żywność dzięki ograniczeniu wykorzystania nawozów oraz osiągnąć znaczące oszczędności dzięki gospodarowaniu w obiegu zamkniętym.

Dlatego punktem wyjścia do dalszych działań musi być edukacja. Edukacja na poziomie szkolnym i uczelnianym, ale również edukacja rolników i właścicieli gospodarstw – zaprezentowanie rzeczywistych korzyści może przełożyć się na zmianę systemu gospodarowania. Należy również więcej oczekiwać w tym zakresie od instytucji publicznych wspierających sektor rolny – mając możliwość bezpośredniego dotarcia do rolników, instytucje te powinny być zaangażowane w szkolenia i edukację. Oczywiście niezbędne będą również działania legislacyjne i wdrożenie nowych norm zarówno do technologii produkcji roślinnej i zwierzęcej, jak i odnoszące się do produktu końcowego, czyli żywności.

Wspólna polityka rolna oraz krajowe środki wspierające rolnictwo powinny zostać wykorzystane jako narzędzia, szczególnie w pierwszym etapie wprowadzanych zmian, który może wiązać się z niezbędnymi inwestycjami w gospodarstwach rolnych. Istniejące programy pomocowe mogą wymagać zmian dotychczasowych priorytetów, ale ich możliwości są wystarczające.

3.2. Powiązania celów

Przedstawione we wcześniejszym rozdziale cztery kluczowe kierunki działania pomimo swojej odrębności są ze sobą ściśle powiązane i wzajemnie na siebie oddziałują. Idea zintegrowanego programu przebudowy rolnictwa wsi wzięła się właśnie z konieczności jednoczesnego działania na wielu, niekoniecznie powiązanych ze sobą polach, prowadząc do osiągnięcia zakładanego rezultatu. Przypomnijmy, że kluczowe cele programu zostały sformułowane w sposób następujący:

- Dieta zdrowsza dla ludzi i środowiska – zmiana wzorca spożycia w kierunku znaczącego obniżenia konsumpcji mięsa i wzrostu udziału produktów zrównoważonego rolnictwa, wraz z zapewnieniem ekonomicznej dostępności zdrowej żywności dla wszystkich.
- Przekształcenie rolnictwa w kierunku wyższej efektywności, eliminacji metod produkcji obniżających jakość produktów rolnych i żywności oraz zapewnienia klimatycznej neutralności.

- Eliminacja negatywnego wpływu rolnictwa na stan środowiska.
- Przekształcenie obszarów wiejskich w atrakcyjne miejsce zamieszkania i pracy.

Osiągnięcie założeń pierwszego celu szczegółowego, czyli zmiana przyzwyczajeń żywieniowych, wymaga, oprócz własnych działań nastawionych głównie na edukację i szkolenia, realizacji pięciu pozostałych celów szczegółowych:

- transformacji rolnictwa i przemysłu przetwórczego w kierunku produkcji wysokiej jakości żywności,
- zmiany norm jakościowych żywności w obrocie handlowym,
- przebudowy systemu publicznego wsparcia rolnictwa – aby żywność wysokiej jakości była powszechnie dostępna z ekonomicznego punktu widzenia,
- zmiany struktury produkcji rolnej na lepiej odpowiadającą nowym potrzebom żywieniowym,
- zmiany technologii produkcji rolnej.

A ponadto – jeżeli rolnictwo ma się dalej rozwijać i przyciągać młodych ludzi na obszary wiejskie, sama wieś również musi się zmienić.

Widać więc, że powodzenie realizacji pierwszego celu szczegółowego zależy nie tylko od skutecznych działań w tym obszarze, ale także od poprawnego wdrożenia działań w pozostałych obszarach. Jest to oczywiście zagrożenie dla realizacji programu jako całości, ale powiązanie działań między sobą wzmacnia ich efektywność. Warto również zauważyć, że ten cel szczegółowy jest celem, który osiągnięty zostanie jako ostatni – wymaga realizacji trzech pozostałych w celu wdrożenia.

Drugi opisany powyżej obszar dotyczy transformacji rolnictwa od strony technologii i jakości produkcji, modelu dochodowego oraz wpływu na środowisko. To, na co trzeba zwrócić uwagę, to warunki życia na wsi – bez wyraźnej poprawy poziomu jakości życia na wsi tereny te nadal będą się wyludniać i nie możemy oczekiwać napływu nowych ludzi do sektora rolnego. Strategia rozwoju wsi, tak obowiązująca, jak i poprzednia[115], wskazywała na wieś jako *atrakcyjne miejsce do zamieszkania, prowadzenia działalności pozarolniczej i rybackiej oraz wypoczynku*[116]. Wieś od dłuższego czasu zmaga się z wyludnianiem[117] oraz marginalizacją – bez zdecydowanej poprawy jakości usług publicznych (takich jak gospodarka komunalna, edukacja, służba

---

[115] Uchwała nr 193 Rady Ministrów, z dnia 17 października 2023 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030", M.P. z 2023 r. poz. 1214 oraz uchwała Nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa" na lata 2012–2020, M.P. z 2012 r. poz. 839.

[116] Tamże.

[117] Formalnie obszary wiejskie utrzymują liczbę mieszkańców na stałym poziomie w ostatnich latach – jest to jednak spowodowane zaludnianiem się wsi na obszarach aglomeracyjnych dużych miast i jednocześnie wyludnianiem się wsi o charakterze rolniczym.

zdrowia, infrastruktura rekreacyjna) oraz pozarolniczego rynku pracy nie można oczekiwać odwrócenia tego trendu.

Mamy tutaj również zależność między pierwszym i drugim celem. Niezależnie od tego, czy jesteśmy zwolennikami teorii Keynesa czy też Saya[118], bez odpowiedniej podaży zdrowej żywności jakikolwiek popyt na nią nie będzie miał znaczenia; jednocześnie bez wytworzenia popytu w ramach pierwszego działania podaż nie będzie potrzebna.

Trzeci obszar, o ile bardzo istotny w kontekście całej strategii, o tyle jest również częściowo wynikowy. Dzięki osiągnięciu założeń określonych w obszarze pierwszym (dieta zdrowsza dla ludzi i środowiska) oraz w obszarze drugim (zapewnienie klimatycznej neutralności środowiska) będziemy mogli wyeliminować negatywne oddziaływanie na środowisko produkcji rolnej. Jednocześnie poprawa stanu środowiska oraz rolnictwo mniej agresywne pozwolą z czasem osiągać większą efektywność z produkcji dzięki stopniowej odbudowie stanu gleby. Wykorzystanie dzisiaj nawozów do poprawy wydajności produkcji roślinnej sprawia, że gleba zawiera coraz mniej składników naturalnych i jest coraz mniej wydajna – nadmierne stosowanie nawozów mineralnych prowadzi do zapętlenia całego procesu, w którym musimy korzystać z coraz większej ilości nawozów rok po roku.

W tym miejscu warto pamiętać o tym, że gospodarstwa rolne są przedsiębiorstwami (niekoniecznie w ujęciu prawnym, ale w swojej działalności kierują się takimi samym zasadami i działają w celu osiągnięcia zysku) – żadne gospodarstwo nie zmieni metod produkcji na neutralne dla środowiska, jeżeli spowoduje to przerost kosztów na przychodami. Z tego właśnie powodu istotnym fragmentem całości będzie odpowiednie dostosowanie pomocy publicznej i objęcie nią faktycznych producentów żywności[119], a nie wszystkich rolników.

Ostatni obszar, obejmujący działania mające na celu wzrost poziomu jakości życia na obszarach wiejskich, bezpośrednio będzie oddziaływał na obszar drugi i działalność całego sektora rolnego. Bez odpowiedniego rozwoju wsi, zwiększenia dostępu do służby zdrowia, poprawy jakości funkcjonowania szkół, odbudowy transportu publicznego oraz próby dopasowania jakości usług publicznych do tego, który jest obecny w miastach, rolnictwo nie będzie się rozwijać. Problem ten nie występuje jedynie w Polsce – jest dostrzegalny w całej Unii Europejskiej. Średni wiek rolnika w UE to 57 lat[120], w Polsce ok. 50 lat, ale w ciągu ostatniej dekady

---

[118] Według teorii stworzonej przez Jean-Baptiste Saya w I połowie XIX w. to podaż kreuje popyt. W latach trzydziestych XX w. teorię przeciwną, według której to popyt kreuje podaż, przedstawił John Maynard Keynes.

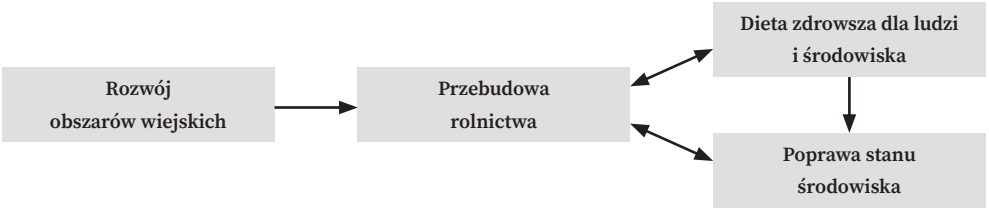
[119] Obowiązująca obecnie definicja rolnika aktywnego nie jest idealna i wymaga dalszego zawężenia – zob. np. https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-mrirw-definicja-aktywnego-rolnika-odpowiedz, Plan Strategiczny dla WPR na lata 2023 – 2027, sekcja 4.1.4.

[120] https://igrit.pl/artykul/sredni-wiek-unijnego-rolnika-to-57-lat-2903.

wzrósł o trzy lata. Oczekiwana zmiana pokoleniowa w rolnictwie nie nastąpi, jeżeli młodzi ludzie nie będą gotowi przeprowadzić się na wieś.

Poniższy diagram obrazuje powiązane i oddziaływanie celów pomiędzy sobą – rozwój obszarów wiejskich jest relatywnie najprostszym celem do osiągnięcia – wymaga „jedynie" odpowiednich nakładów finansowych oraz regulacji na poziomie centralnym i samorządowym. Pomimo kosztów z tym związanych jest to również jedyny cel, odnośnie do którego wszyscy są zgodni – trzy pozostałe obszary oprócz działań legislacyjnych i środków finansowych będą wymagały odpowiedniej edukacji oraz szkoleń.

Rysunek 12. Powiązania celów programu przebudowy wsi i rolnictwa



Źródło: opracowanie własne.

Równoczesne osiągnięcie wszystkich wskazanych powyżej celów wymaga podejmowania wielu działań w różnych segmentach gospodarki, wykorzystujących przy tym różnego typu instrumenty – od działań edukacyjno-promocyjnych przez zmiany prawa o organizacji sektora publicznego do klasycznych instrumentów bezpośredniego wsparcia przedsięwzięć służących osiągnięciu celów programu. Złożoność planowanego programu pogłębia jeszcze fakt skomplikowanych relacji między celami: w niektórych przypadkach osiągnięcie jednego celu jest – jak w przypadku zwiększenia atrakcyjności wsi jako miejsca zamieszkania i pracy oraz zwiększenia efektywności produkcji rolnej – warunkiem osiągnięcia drugiego celu, lecz można też wskazać przypadki potencjalnej kolizji między dążeniami do realizacji dwóch z wymienionych powyżej celów – przykładem może być relacja między działaniami zwiększającymi efektywność produkcji i działaniami redukującymi negatywny wpływ rolnictwa na środowisko. To właśnie sprawia, że jednoczesna realizacja wszystkich wskazanych celów możliwa będzie tylko wtedy, gdy niezbędne działania zostaną ujęte w jednym, zintegrowanym programie scalającym najważniejsze przedsięwzięcia służące dojściu do pożądanego stanu wsi i rolnictwa.

Proponowany przez nas program przebudowy wsi i rolnictwa składa się z 86 działań i dla czytelnego przedstawienia jego koncepcji niezbędne jest zarysowanie jego wewnętrznej struktury. Biorąc pod uwagę fakt, iż znaczna część proponowanych działań istotna jest dla osiągnięcia kilku ze wskazanych powyżej celów, zdecydowaliśmy oprzeć strukturę programu na wyodrębnieniu siedmiu obszarów:

- Rolnictwo,
- Produkcja i jakość żywności,
- Obrót produktami rolnictwa i żywnością,
- Klimat i ochrona środowiska,
- Rozwój obszarów wiejskich,
- Finanse publiczne,
- Koordynacja,

ze wskazaniem – w ramach każdego z obszarów – kilku celów sektorowych, do których przypisane są odpowiednie działania. Taki schemat programu wsparcia przedstawiony został w tabeli 78.

3.3. Najważniejsze warunki skutecznej realizacji celów głównych

Realizacja wskazanych wyżej celów wymaga spełnienia szeregu kluczowych warunków, które determinują powodzenie transformacji polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich. Wśród najważniejszych z nich należy wyróżnić przynajmniej trzy obszary: podniesienie świadomości społeczeństwa, poprawę jakości życia na obszarach wiejskich oraz reorientację publicznego wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Każdy z nich zapewnia trwałość i efektywność podejmowanych działań, które zostały przedstawione w ramach omawianego programu.

3.3.1. Świadomość społeczna

Niska świadomość społeczna na temat konieczności wprowadzenia zmian negatywnie wpłynie na powodzenie realizacji programu. Istnieje wiele przykładów programów, które pomimo słusznych idei nie zakończyły się powodzeniem realizacji, m.in. ze względu na brak poprzedzających je akcji promujących i zwiększających świadomość społeczeństwa na temat konieczności wprowadzania zmian.

Przede wszystkim wdrażanie zmian wymaga zaangażowania społeczeństwa, aktywnego udziału rolników, mieszkańców wsi, organizacji społecznych, jak również samorządów. Świadomość korzyści wynikających z transformacji wpływa na poziom akceptacji działań oraz zwiększa gotowość do współpracy. Ponadto świadome społeczeństwo szybciej dostosowuje się do koniecznych zmian, zwiększa skuteczność i efektywność podejmowanych działań, w przypadku rolników zaś prowadzi do lepszego wykorzystania zasobów, a tym samym zdolność do konkurowania z innymi sektorami gospodarki.

Tabela 78. Obszary i cele sektorowe programu przebudowy wsi i rolnictwa

Nr	Rolnictwo	Produkcja i jakość żywności	Obrót produktami rolnictwa i żywnością	Przeciwdziałanie zmianom klimatu i ochrona środowiska	Rozwój obszarów wiejskich	Finanse publiczne	Koordynacja
	R	P	O	K	W	F	X
1	Ograniczenie zużycia środków chemicznych i antybiotyków	Zaostrzenie norm jakościowych dla artykułów rolnych i żywności	Zwiększenie udziału bezpośredniej sprzedaży produktów rolnych przez rolników	Zaostrzenie wymagań środowiskowych w produkcji rolniczej i wsparciu rozwoju wsi	Zwiększenie liczby miejsc pracy na obszarach wiejskich	Wzmocnienie finansowe JST na obszarach wiejskich	Formalizacja programu przebudowy wsi i rolnictwa
2	Wdrożenie efektywnych metod upraw	Wzmocnienie służb kontroli jakości	Rozszerzenie zakresu informacji rynkowej	Promocja działań na rzecz ochrony środowiska i klimatu	Rozwój usług publicznych na obszarach wiejskich	Zwiększenie samodzielności finansowej JST	Uporządkowanie organizacji administracji rolnej
3	Zakaz chowu „przemysłowego”	Promocja zdrowego żywienia	Zwiększenie przejrzystości rynków rolnych	Obieg zamknięty w rolnictwie i racjonalna gospodarka wodna	Poprawa spójności komunikacyjnej obszarów wiejskich	Zapewnienie środków na zadania programu przebudowy wsi i rolnictwa	Ewidencja i sprawozdawczość
4	Inwestycje w rolnictwo precyzyjne i technologie cyfrowe w rolnictwie	Wsparcie grup producenckich i innych form współpracy rolników				Zmiana zasad dostępu do pomocy publicznej	
5	Zwiększenie przeciętnej powierzchni gospodarstwa rolnego						

Źródło: opracowanie własne.

Podniesienie świadomości społecznej w kontekście konieczności wprowadzania zmian odbywa się m.in. przez edukację w zakresie zrównoważonego rozwoju, znaczenia ochrony środowiska, konieczności podejmowania działań w kierunku transformacji rolnictwa i obszarów wiejskich. Najlepiej, aby taki proces edukacji rozpocząć od najmłodszych lat życia. W przypadku osób dorosłych niezbędne jest prowadzenie działań informacyjnych i kampanii edukacyjnych skierowanych zarówno do rolników, jak i społeczności ogółem, w tym zamieszkującej wieś. Co więcej, edukacja w zakresie wzorców żywienia, produkcji czy spożycia żywności powinna być skierowana do konsumentów, którzy swoimi decyzjami zakupowymi wpływają na podaż. Gdy mowa o działaniach edukacyjnych, należy uwzględnić zarówno formalne programy szkoleniowe, jak i nieformalne działania, wśród których można wymienić kampanie społeczne (z wykorzystaniem tradycyjnych i nowoczesnych form komunikacji).

W przypadku producentów żywności, rolników podnoszenie świadomości odbywa się m.in. przez wzmocnienie roli doradztwa rolniczego i współpracy z ośrodkami naukowymi, przyczyniając się do budowania pożądanych postaw, jak również przez tworzenie przestrzeni do wymiany doświadczeń między rolnikami.

3.3.2. Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich

Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich jest jednym z kluczowych priorytetów w budowaniu atrakcyjności regionu zarówno dla mieszkańców, jak i dla potencjalnych inwestorów. W omawianym aspekcie konieczne jest zwiększanie dostępności podstawowych usług publicznych, to jest edukacji, opieki zdrowotnej czy infrastruktury transportowej, ale również wsparcia dla przedsiębiorczości wiejskiej, która będzie miała istotny wpływ na rozwój regionu pod względem gospodarczym, oraz wzmacnianie kapitału społecznego.

Sukces transformacji obszarów wiejskich w bardziej atrakcyjne miejsca do życia i pracy zależy przede wszystkim od zdolności do tworzenia bardziej zrównoważonej przestrzeni zamieszkania, aby obszary wiejskie nie były jedynie „noclegownią" większych ośrodków miejskich. Do poprawy atrakcyjności życia na obszarach wiejskich mogą przyczynić się m.in. dostępność usług publicznych w obszarze edukacji, opieki zdrowotnej czy transporcie. Zapewnienie mieszkańcom obszarów wiejskich równych szans dostępu do tych podstawowych usług publicznych to warunek niezbędny dla poprawy jakości życia. Rozwój oferty edukacyjnej i pozaszkolnych aktywności pozwala na utrzymanie młodych ludzi na danym obszarze i przeciwdziała wykluczeniu edukacyjnemu. Ważnym aspektem jest również wspomniana opieka zdrowotna jako element zapewniający bezpieczeństwo zdrowotne mieszkańców obszarów wiejskich. Bezproblemowy dostęp do podstawowej

opieki zdrowotnej czy programów profilaktycznych przyczynia się do zwiększenia jakości życia na obszarach wiejskich. Ostatni element to mobilność, na którą składa się rozwój infrastruktury drogowej oraz dostępność sprawnej komunikacji publicznej.

Wzmocnienie kapitału społecznego i wykorzystanie potencjału gospodarczego ma kluczowe znaczenie dla ożywienia rynku pracy na obszarach wiejskich, który znacząco oddziałuje na poziom jakości życia mieszkańców tych regionów. Rozwój przedsiębiorczości może odbywać się przez fundusze wsparcia i programy doradcze dla nowych inicjatyw gospodarczych, rozwój kompetencji cyfrowych, promowanie krótkich łańcuchów dostaw czy usług, które są oparte o lokalne zasoby. W tych działaniach równie ważne są silne i zaangażowane społeczności, które dbają o utrzymanie lokalności przedsięwzięć podejmowanych w danym regionie, budują trwałe relacje i tzw. lokalną tożsamość wewnątrz społeczności, w których lokalna społeczność angażuje się na rzecz rozwoju regionu.

3.3.3. Reorientacja publicznego wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich

Powodzenie procesu transformacji zależy przede wszystkim od odpowiednio ukierunkowanej polityki wsparcia publicznego, tj. dostosowania obowiązujących mechanizmów finansowania rolnictwa do nowych wyzwań, w tym bioróżnorodności, przeciwdziałania zmianom klimatycznym czy racjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi. Publiczne środki powinny być kierowane w stronę innowacyjnych rozwiązań, które sprzyjają transformacji. Niezbędne w tym celu staje się m.in. upraszczanie procedur administracyjnych, odpowiednie rozdzielenie kompetencji między instytucje odpowiedzialne za proces transformacji.

Ponadto kluczowym wyzwaniem staje się dostosowanie istniejących mechanizmów finansowania do nowych realiów i priorytetów, w tym praktyk sprzyjających ochronie środowiska, racjonalnego zarządzania wodą, glebą i bioróżnorodnością. Obecne, jak i przyszłe instrumenty wsparcia rolnictwa powinny być docelowo skierowane do tych gospodarstw, które stosują zrównoważone praktyki, (np. ograniczają stosowanie pestycydów i nawozów sztucznych) i wspierać działania mające na celu optymalizację zużycia wody, energii i ograniczania strat. Co więcej, instrumenty finansowania powinny promować lokalne rozwiązania, w tym wszelkie działania przyczyniające się do skracania łańcuchów dostaw. Nowe wyzwania wymagają również wzmacniania działań stymulujących rozwój innowacji – zarówno pod względem technologicznym, jak i pewnych rozwiązań społecznych, m.in. w ramach administracji lokalnej czy współpracy grup interesariuszy.

Niezwykle potrzebne w drodze do skutecznej transformacji jest uproszczenie procedur aplikowania o środki publiczne, w tym skrócenie czasu rozpatrywania wniosków czy mniejsze obciążenie pod względem dokumentacji. Na pewno jednym z potrzebnych rozwiązań byłaby transparentność planowanych programów wsparcia i przewidywalne terminy ich realizacji, co pozwoliłoby na lepsze planowanie inwestycji i rozwój gospodarstw czy obszarów wiejskich w ogóle.

4. Program przebudowy rolnictwa i obszarów wiejskich

W rozdziale tym przedstawiono wszystkie działania tworzące program przebudowy wsi i rolnictwa, według jednolitego schematu, uwzględniającego:

- umiejscowienie działania w strukturze obszarów i celów programu,
- opis bieżącego stanu w otoczeniu proponowanego działania,
- uzasadnienie działania,

uzupełnione w opisach niektórych działań o wskazanie powiązań z innymi celami i o bardziej szczegółowe wyjaśnienia o charakterze technicznym. Zostały one uporządkowane według siedmiu wyróżnionych w programie obszarów:

- Rolnictwo,
- Produkcja i jakość żywności,
- Obrót produktami rolnictwa i żywnością,
- Klimat i ochrona środowiska,
- Rozwój obszarów wiejskich,
- Finanse publiczne,
- Koordynacja,

z wyodrębnieniem w ramach każdego z obszarów działań odpowiadających poszczególnym celom sektorowym[121]. Łącznie na program przebudowy wsi i rolnictwa składa się 86 działań, przy czym możliwe jest oczywiście dalsze zwiększanie tej liczby – albo przez dodanie zadań dotychczas nieuwzględnionych, albo przez dezagregację niektórych zadań o bardziej złożonej budowie.

Każde z proponowanych zadań ma wpływ na osiągnięcie celów całego programu. Oczywiste jest jednak, że część działań uznać należy za kluczowe dla powodzenia całego programu przebudowy, inne mogą być przydatne albo przez wpływ na mniejsze segmenty obszaru wsi i rolnictwa, albo jako instrumenty wzmacniające

[121] Zob. s. 239.

siłę oddziaływania zadań kluczowych. Dla lepszego przedstawienia logiki całego programu w zamieszczonej poniżej tabeli wskazano działania uznane przez nas za kluczowe dla osiągnięcia sformułowanych we wcześniejszej części opracowania celów programu. Zdajemy sobie przy tym sprawę, że wybór zadań kluczowych ma w pewnym stopniu charakter subiektywny, uzależniony w szczególności od wagi, jaką przypisujemy poszczególnym celom programu.

Przypomnieć jednak należy, że między obszarami celami tworzącymi podstawę programu przebudowy wsi i rolnictwa istnieją bardzo silne powiązania i „odpuszczenie" któregokolwiek z wyróżnionych obszarów (lub jego marginalne potraktowanie) będzie zagrażało możliwościom osiągnięcia celów programu.

Tabela 79. Kluczowe działania w programie przebudowy wsi i rolnictwa

Cele sektorowe	Kluczowe działania
Rolnictwo	
Ograniczenie zużycia środków chemicznych i antybiotyków	Wsparcie finansowe dla rolników na działania adaptacyjne i ograniczające zużycie nawozów sztucznych i pestycydów
Wdrożenie efektywnych metod upraw	Wprowadzenie obowiązku posiadania (i poszerzania) kwalifikacji rolniczych przez beneficjentów dopłat bezpośrednich
Zakaz chowu „przemysłowego"	Ograniczenie szkodliwego chowu przemysłowego – normy i sankcje
Inwestycje w rolnictwo precyzyjne i technologie cyfrowe w rolnictwie	Inwestycje w rolnictwo precyzyjne i technologie cyfrowe w rolnictwie
Zwiększenie przeciętnej powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach rolnych	Przyspieszenie sprzedaży gruntów przez KOWR
Produkcja i jakość żywności	
Zaostrzenie norm jakościowych dla artykułów rolnych i żywności	Nowe standardy żywienia w placówkach publicznych
	Zaostrzenie norm dopuszczania żywności na rynek
Wzmocnienie służb kontroli jakości	Zaostrzenie kontroli wykorzystania środków pomocowych przez organy dotujące
Promocja zdrowego żywienia	Modyfikacja procedur związanych z certyfikacją gospodarstw (i produktów) ekologicznych
Wsparcie tworzenia i działania grup producenckich i innych form współpracy rolników	Promocja tworzenia spółdzielni produkcyjnych i spółek oraz wzmocnienie roli spółdzielni rolniczych
Obrót produktami rolnictwa i żywnością	
Zwiększenie udziału bezpośredniej sprzedaży produktów rolnych przez rolników	Budowa małych przetwórni oraz infrastruktury logistycznej i handlowej przeznaczonej dla żywności produkowanej w symbiozie ze środowiskiem naturalnym

Cele sektorowe	Kluczowe działania
Rozszerzenie zakresu informacji rynkowej	Identyfikowalność żywności na wszystkich etapach produkcji
Zwiększenie przejrzystości rynków rolnych	Ustanowienie nadzoru nad rolnym rynkiem hurtowym i stałe monitorowanie cen
Klimat i ochrona środowiska	
Zaostrzenie wymagań środowiskowych w produkcji rolniczej	Wprowadzanie zachęt dla stosowania zrównoważonych praktyk agrotechnicznych
Promocja działań na rzecz ochrony środowiska i klimatu	Aktualizacja programów nauczania dla szkół podstawowych i średnich w zakresie ochrony środowiska i klimatu
Rozwój obszarów wiejskich	
Zwiększenie liczby miejsc pracy na obszarach wiejskich	Rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich
Rozwój usług publicznych na obszarach wiejskich	Optymalizacja sieci szkół podstawowych na terenach wiejskich
	Organizacja służby zdrowia na obszarach wiejskich
Poprawa spójności komunikacyjnej obszarów wiejskich	Rozwój komunikacji zbiorowej lokalnej i regionalnej
Finanse publiczne	
Wzmocnienie finansowe JST na obszarach wiejskich	Centralne finansowanie płac nauczycieli
	Nowy algorytm podziału środków Narodowego Funduszu Zdrowia
Zwiększenie samodzielności finansowej JST	Likwidacja zadań zleconych JST na podstawie ustaw
Zapewnienie środków na zadania objęte programem przebudowy wsi i rolnictwa	Zwiększenie udziału państwowych funduszy celowych w finansowaniu działań na rzecz rolnictwa i rozwoju wsi
Zmiana zasad dostępu do pomocy publicznej	Wykluczenie gospodarstw nietowarowych z systemu wsparcia rolnictwa
Koordynacja	
Formalizacja programu przebudowy wsi i rolnictwa	Opracowanie i uchwalenie strategii przebudowy wsi i rolnictwa
Ustanowienie struktury zarządzającej programem przebudowy wsi i rolnictwa	Wdrożenie nowego modelu otoczenia instytucjonalnego wsparcia rolnictwa
Rozszerzenie zakresu obligatoryjnej informacji o stanie wsi i rolnictwa	Obowiązkowa rachunkowość i sprawozdawczość rolników i producentów żywności

Źródło: opracowanie własne.

4.1. Rolnictwo

Rolnictwo, będące bardzo ważnym, a wręcz nawet strategicznym sektorem polskiej gospodarki, wymaga określonych działań, które przyczynią się do poprawy efektywności w samym sektorze, a równocześnie pozwolą na zmniejszenie negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne, z którego dobrodziejstw rolnictwo w dużej mierze korzysta. Celem działań opisanych w tym obszarze jest poprawa efektywności produkcji przez zmianę metod upraw, upowszechnienie rolnictwa precyzyjnego, zwiększenie wielkości gospodarstwa rolnego, ale także zmniejszenie negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko naturalne przez ograniczenie użycia środków chemicznych i antybiotyków oraz ograniczenie chowu „przemysłowego".

Dla obszaru „Rolnictwo" przyjęto następujące cele szczegółowe:

- R1 – Ograniczenie zużycia środków chemicznych i antybiotyków
- R2 – Wdrożenie efektywnych metod upraw
- R3 – Zakaz chowu „przemysłowego"
- R4 – Inwestycje w rolnictwo precyzyjne i technologie cyfrowe w rolnictwie
- R5 – Zwiększenie przeciętnej powierzchni gospodarstwa rolnego

4.1.1. Ograniczenie zużycia środków chemicznych i antybiotyków

Nawożenie gleby w rolnictwie stosowane było już w starożytności, wtedy jednak używano do tego naturalnie występujących minerałów bądź obornik. Pierwsze nawozy sztuczne, a właściwie mineralne, zaczęto wytwarzać w połowie XVII w. Od tamtej pory przeszły one długą drogę, a przy okazji ogromną metamorfozę, gdyż od substancji ratujących i wspierających ludzkość (dzięki ich stosowaniu możliwe było wyżywienie bardzo szybko rosnącej populacji) przeszły do roli głównych trucicieli, zanieczyszczających aktywnymi substancjami gleby, wody powierzchniowe i podziemne oraz morza. Podobnie rzecz się miała z pestycydami i antybiotykami.

Rolnictwo tradycyjne bazuje na wykorzystaniu tych sztucznych substancji, opiera się na ich stosowaniu w produkcji. Tymczasem nadmierne użycie tych substancji przyczynia się do niekorzystnych zmian w środowisku naturalnym, jak również odbija się na zdrowiu ludzi. Ważne jest, by podejmować działania wspierające rolników, którzy zmniejszą zużycie nawozów sztucznych, antybiotyków i pestycydów. Wsparcie przede wszystkim finansowe, ponieważ rolnicy ograniczający wykorzystanie sztucznych substancji w rolnictwie będą borykać się ze zmniejszeniem wydajności produkcji, a tym samym rentowności prowadzonej działalności.

4.1.1.1. Zmniejszenie wykorzystania nawozów sztucznych i środków ochrony roślin

Obszar	**R – Rolnictwo**
Cel szczegółowy	**R1 – Ograniczenie zużycia środków chemicznych i antybiotyków**
Stan obecny	Wykorzystanie nawozów w Polsce reguluje ustawa o nawozach i nawożeniu[122] oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu stosowania nawozów oraz prowadzenia szkoleń z zakresu ich stosowania[123] – oba te dokumenty dotyczą raczej warunków dopuszczania produktów na rynek niż ograniczeń w ich stosowaniu. W 2020 r. Rada Ministrów wdrożyła program mający ograniczyć zanieczyszczanie wód nawozami azotowymi[124]. Program zawiera m.in. dozwolone pory wykorzystywania nawozów, minimalna odległość od zbiorników wodnych podczas wykorzystywania nawozów oraz obowiązek prowadzenia planów nawożenia. Brakuje jednak faktycznych ograniczeń dotyczących stosowania nawozów (w szczególności mineralnych i organiczno-mineralnych). Zgodnie z danymi GUS w 2023 r. Polsce na 1 ha użytków rolnych zużyto prawie 122 kg nawozów mineralnych lub chemicznych oraz prawie 90 kg nawozów wapniowych. Było to mniej niż rok wcześniej o prawie 8,5 kg w przypadku nawozów mineralnych i chemicznych oraz ponad 11 kg dla nawozów wapniowych. Spadek zapewne został spowodowany dużym wzrostem cen tych specyfików spowodowanych wojną na Ukrainie. Na przestrzeni ostatniej dekady rolnicy w Polsce zwiększyli zużycie nawozów sztucznych i mineralnych o prawie 10%, a zużycie nawozów wapniowych się podwoiło. W Polsce w 2023 r. sprzedano 61,4 tys. t środków ochrony roślin. Najwięcej, bo 34,6 tys. t to były środki chwastobójcze,

[122] Ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu, Dz.U. z 2021 r. poz. 76.

[123] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu stosowania nawozów oraz prowadzenia szkoleń z zakresu ich stosowania, Dz.U. z 2019 r. poz. 1826.

[124] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu", Dz.U. z 2020 r. poz. 243.

17,0 tys. t to środki grzybobójcze i zaprawy nasienne. Zużycie środków ochrony roślin od 2022 r. spada i to znacząco (o 22%), ale na przestrzeni lat 2010–2021 notowany był bardzo duży, prawie 53% wzrost wielkości sprzedaży tych środków.

Nadmierne wykorzystanie pestycydów oraz nawozów podczas procesu produkcyjnego będzie miało ujemny wpływ na jakość wyprodukowanej żywności, a także na glebę oraz wody powierzchniowe i podziemne.

Opis działania

Prawne ograniczenie wykorzystania nawozów obejmie:

- nowelizację ustawy – Prawo wodne[125], która w art. 104 dopuszcza możliwość wykorzystania maksymalnie 170 kg azotu w czystym składniku na jeden hektar użytków rolnych – wielkość ta musi zostać znacząco zmniejszona z ustanowieniem kilkuletniego (5–7 lat) okresu dostosowawczego,
- wdrożenie obowiązku przygotowania planów nawożenia przez wszystkie gospodarstwa rolne korzystające z nawozów mineralnych i organiczno-mineralnych,
- wprowadzenie systemu powszechnej kontroli wykorzystania nawozów nieorganicznych,
- powiązanie kontroli technologii produkcji z kontrolami gotowych produktów.

Uzasadnienie

Nawozy sztuczne, środki ochrony roślin oraz antybiotyki to niezaprzeczalnie przełomowe osiągnięcia ludzkości odpowiedzialne za skokowy rozwój naszego gatunku na Ziemi. Jednakże coraz powszechniejsze wykorzystanie spowodowało, że pozytywne aspekty działania tych substancji zostały przykryte przez ich wady. W dużych ilościach substancje te zaczynają w znaczący i negatywny sposób oddziaływać na środowisko oraz zdrowie człowieka.

Wpływ na inne cele

Działanie polegające na zmniejszeniu wykorzystania nawozów sztucznych i środków ochrony roślin ma bezpośredni wpływ na realizację celu F3 – *Zapewnienie środków na zadania programu przebudowy wsi i rolnictwa*, włączając program przebudowy wsi i rolnictwa w zestaw priorytetowych zadań państwa.

[125] Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2024 r. poz. 1087 ze zm.

4.1.1.2. Wdrożenie Elektronicznej Książki Leczenia Zwierząt

Obszar	**R – Rolnictwo**
Cel szczegółowy	**R1 – Ograniczenie zużycia środków chemicznych i antybiotyków**
Stan obecny	Centrum Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC), Europejski Urząd do spraw Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) oraz Europejska Agencja Leków (EMA) w lutym 2024 r. opublikowały raport dotyczący analizy zużycia środków przeciwdrobnoustrojowych i powiązanej z nim oporności u bakterii występujących u ludzi i zwierząt, od których lub z których pozyskuje się żywność w krajach Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Raport prezentuje optymistyczne dane, wskazując, iż ograniczenie użycia antybiotyków zarówno u ludzi, jak i u zwierząt powoduje spadek poziomu bakterii opornych. W Unii Europejskiej spadł poziom zużycia antybiotyków weterynaryjnych u zwierząt o 44% między latami 2014 a 2021. W 2021 r. Polska znalazła się na drugim miejscu w UE, po Hiszpanii, pod względem ilości substancji czynnej przeciwdrobnoustrojowej przeznaczonej dla zwierząt. Warto tutaj wspomnieć, że w lipcu 2022 r. Unia Europejska i jej państwa członkowskie uznały odporność na środki przeciwdrobnoustrojowe za jedno z trzech najpoważniejszych zagrożeń dla zdrowia w UE[126]. Z kolei Europejska Agencja Leków (EMA) opublikowała raport dotyczący zużycia antybiotyków stosowanych u zwierząt. W raporcie tym ujawniono bardzo niekorzystne dane dotyczące naszego kraju. Okazuje się, że najwięksi producenci mięsa w Europie w okresie od 2011 do 2022 r. zmniejszyli ilość zużywanych antybiotyków na kilogram masy ciała zwierzęcia: w Hiszpanii o 67%, w Niemczech o 64%, we Francji o 65%, a w Czechach – o 50%. Tymczasem w Polsce zużycie antybiotyków wzrosło w tym samym okresie aż o 55%, do poziomu 196 mg na kg. W ciągu roku w Polsce sprzedano 838 t antybiotyków z przeznaczeniem do wykorzystania wśród zwierząt hodowlanych przeznaczonych na żywność.

[126] https://health.ec.europa.eu/antimicrobial-resistance/eu-action-antimicrobial-resistance_pl.

W badanych przez EMA latach (2011=2022) w 25 państwach, które nieprzerwanie dostarczały EMA dane, sprzedaż środków przeciwdrobnoustrojowych spadła średnio o 53%.

Dla Polski te dane nie odzwierciedlają rzeczywistości, ponieważ brane są tam pod uwagę ilości leków sprzedawanych na terenie naszego kraju, a nie ich rzeczywiste użycie. Wskazuje się, iż część ze sprzedanych w Polsce antybiotyków jest wykorzystywana w krajach ościennych. Rozwiązaniem tego problemu byłoby wdrożenie Elektronicznej Książki Leczenia Zwierząt, w formie systemu informatycznego pozwalającego na dokładne śledzenie leczenia zwierząt hodowlanych. Dane dotyczące faktycznego wykorzystania, a nie sprzedaży antybiotyków, byłyby bardziej wiarygodne.

Rozporządzenie z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie produktów leczniczych weterynaryjnych i uchylające dyrektywę 2001/82/WE[127] w art. 108 nakłada obowiązek na właścicieli i hodowców prowadzenia dokumentacji wykorzystywanych produktów leczniczych (przepis nie ogranicza dokumentacji wyłącznie do antybiotyków). Nowelizacja[128] ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt[129] wprowadza obowiązek rejestrowania podawanych produktów leczniczych zwierzętom z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego prowadzonego przez Głównego Lekarza Weterynarii – przepis oczywiście odnosi się jedynie do zwierząt, z których pozyskuje się żywność.

Pomimo unijnego rozporządzenia z grudnia 2018 r. i uchwalonej w czerwcu 2022 r. nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt Elektroniczna Książka Leczenia Zwierząt, która miała obowiązywać od 1 stycznia 2024 r., nadal nie funkcjonuje. Główny Inspektorat Weterynarii nadal prowadzi testy nowego systemu (stan w czerwcu 2025 r.) i nie ma żadnej konkretnej daty wprowadzenia EKLZ do powszechnego wykorzystania.

System teleinformatyczny, potocznie nazywany Elektroniczną Książką Leczenia Zwierząt, umożliwiłby dokładne

[127] Dz. Urz. UE L 4 z 7.1.2019, s. 43–167.

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

[129] Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, Dz.U. z 2023 r. poz. 1075.

określenie stosowania nie tylko antybiotyków, lecz także substancji anabolicznych, hormonalnych, odurzających i psychotropowych, co dałoby całościowy obraz stosowanych substancji dla konkretnych zwierząt.

Dnia 24 czerwca 2025 r. Rada Ministrów skierowała do sejmu projekt nowelizacji ustawy o środkach ochrony roślin[130] zakładający stworzenie podobnego systemu rejestrującego wykorzystanie środków ochrony roślin. Projekt ustawy zakłada obowiązywanie nowego systemu od 1 stycznia 2026 r., aczkolwiek obserwując czas wdrażania EKLZ, można mieć wątpliwości, kiedy uda się go wdrożyć.

Opis działania

Generalny Inspektor Weterynarii zostanie zobowiązany do przyspieszenia prac nad wdrożeniem EKLZ i jej udostępnieniem wszystkim gospodarstwom rolnym prowadzącym produkcję zwierzęcą. Raportowanie przy użyciu EKLZ wykorzystania wymienionych powyżej leków musi być obowiązkowe dla wszystkich hodowców i powinno warunkować dostęp do pomocy publicznej (ze środków wspólnej polityki rolnej UE oraz środków krajowych), a także dopuszczenie produktów na rynek. Z czasem system może być rozszerzany o dodatkowe funkcjonalności.

Analogicznie należy oczekiwać wdrożenia systemu sprawozdawczości wykorzystania środków ochrony roślin i nawozów nieorganicznych.

Uzasadnienie

Ilość używanych w Polsce substancji czynnej przeciwdrobnoustrojowej znacząco wzrosła na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Używanie zbyt dużych ilości antybiotyków prowadzi do powstawania odpornych na nie drobnoustrojów i przyczyni się do problemów zdrowotnych mieszkańców UE. Należy w znacznie większym stopniu niż dotychczas monitorować ilości stosowanych substancji, zwłaszcza że obecny system nie do końca się sprawdza.

[130] Projekt ustawy o zmianie ustawy o środkach ochrony roślin, https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-srodkach-ochrony-roslin2; ustawa została uchwalona przez Sejm 25 lipca 2025 r. i ponownie (po uwzględnieniu poprawek Senatu) 5 sierpnia 2025 r. Ustawa w wersji przekazanej prezydentowi do podpisu dostępna jest na stronie Sejmu: https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/1430_u/$file/1430_u.pdf.

4.1.1.3. Finansowe wsparcie działań ograniczających zużycie nawozów sztucznych i pestycydów

Obszar	**R – Rolnictwo**
Cel szczegółowy	**R1 – Ograniczenie zużycia środków chemicznych i antybiotyków**
Stan obecny	Zmniejszenie ilości używanych nawozów sztucznych, pestycydów oraz antybiotyków może przyczynić się do zmniejszenia wielkości produkcji, co w konsekwencji zmniejszy przychody z prowadzonej działalności rolniczej. Należy jednak pamiętać, iż wprowadzenie metod zrównoważonej produkcji, stosowanie zmianowania i rozwój bioróżnorodności pozwoli na regenerację gleby, co przełoży się na wzrost wydajności i tym samym większą efektywność produkcji. Nie istnieją w Polsce programy, które udzielałyby wsparcia finansowego rolnikom ograniczającym stosowanie nawozów sztucznych i pestycydów. Wprawdzie na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazano, iż wsparcie produkcji ekologicznej w Polsce jest jednym z priorytetowych działań Ministerstwa, brak natomiast instrumentów wsparcia rolników prowadzących gospodarstwa niemające statusu gospodarstwa ekologicznego, lecz zainteresowanych zmniejszeniem zużycia szkodliwych substancji.
Opis działania	W związku z zaproponowanym działaniem związanym ze zmniejszeniem wykorzystania nawozów sztucznych i środków ochrony roślin (4.1.1.1) pomoc finansowa obejmie: • kampanię edukacyjną i promocyjną, • bezpośrednie wsparcie finansowe dla gospodarstw wdrażających zrównoważone metody gospodarowania i ograniczające wykorzystanie nawozów mineralnych w trakcie okresu przejściowego, • system kontroli beneficjentów programu w zakresie stosowania nawozów nieorganicznych.
Uzasadnienie	Wykorzystanie nawozów sztucznych jest powszechną praktyką w produkcji rolnej, nawozy nie mogą być jednak wykorzystywane bez konsekwencji. Ich nadmierne użycie będzie

	miało negatywne skutki na środowisko, jakość produkowanej żywności oraz stan zdrowia samych rolników. Ze względu na planowane działanie, które ustawowo zmniejszy możliwość użycia nawozów, gospodarstwa podejmujące te decyzje samodzielnie przed wprowadzeniem ograniczeń mogą otrzymać wsparcie finansowe, które w okresie przejściowym zrekompensuje straty w efektywności produkcji.
Wpływ na inne cele	Działanie polegające na ograniczeniu zużycia środków chemicznych i antybiotyków ma bezpośredni wpływ na realizację celu F3 – *Zapewnienie środków na zadania programu przebudowy wsi i rolnictwa*, włączając program przebudowy wsi i rolnictwa w zestaw priorytetowych zadań państwa.

4.1.2. Wdrożenie efektywnych metod upraw

Rolnictwo, tak jak praktycznie każda branża gospodarki, nieustannie się zmienia. Pojawiają się nowe odkrycia, trendy, uczelnie rolnicze wciąż prowadzą badania i wdrażają innowacje. Jednakże wciąż zdecydowana większość gospodarstw rolnych można zakwalifikować jako podmioty prowadzące tzw. produkcje tradycyjną. Zmiany polegające na wdrożeniu rolnictwa precyzyjnego, zrównoważonego czy wręcz ekologicznego idą zbyt wolno. Konieczna jest intensyfikacja wdrożenia do praktyki rozwiązań, które nie tylko przyczynią się do produkcji zdrowszej dla człowieka żywności, ale także będzie to produkcja korzystniejsza dla środowiska naturalnego. Edukacja powinna objąć przede wszystkim samych rolników, ale również doradców rolnych, zaktualizować należy programy nauczania na studiach rolniczych i weterynaryjnych, wsparcie badań naukowych i ich wdrożenia.

4.1.2.1. Wsparcie rozwoju kompetencji niezbędnych do pracy w rolnictwie

Obszar	**R – Rolnictwo**
Cel szczegółowy	**R2 – Wdrożenie efektywnych metod upraw**
Stan obecny	Brak dostępu do informacji jest często podnoszonym problemem przez rolników podczas realizowanych z nimi spotkań. Z kolei brak rzetelnej oferty edukacyjnej dedykowanej osobom chcącym podjąć pracę w rolnictwie jest główną przyczyną niszczenia potencjału rozwojowego wsi. Rozwój

technologii (nawozy, ulepszone urządzenia, genetycznie zmodyfikowane uprawy) paradoksalnie zmniejszył zapotrzebowanie na pracowników rolnych, jednak nadzieją są młodzi rolnicy, którzy w rozsądny sposób, z poszanowaniem natury, będą umieli korzystać z tych rozwiązań.

Publiczny system doradztwa rolniczego (w Polsce oparty o Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego, tzw. ODR) pełni kluczową rolę w upowszechnianiu wiedzy rolniczej, w tym przez usługi doradcze. Niestety poziom przygotowania doradców do wyzwań nowoczesnego rolnictwa pozostawia wiele do życzenia. Funkcjonujące ośrodki doradztwa rolniczego nie nadążają za wspomnianym dynamicznym postępem technologicznym czy zmianami legislacyjnymi. Brakuje systemowego wsparcia finansowego dla doradców świadczących usługi. Brakuje także szkoleń i skutecznego doradztwa, usługi doradcze bywają ograniczone, ich jakość i dostępność zależy także od regionu. Z kolei niedobór wiedzy i umiejętności wśród rolników jest jednym z głównych powodów braku wykorzystania nowoczesnych metod upraw, takich jak m.in. agroekologia, praktyki regeneratywne czy rolnictwo precyzyjne.

Opis działania

Wprowadzenie odpowiedniej oferty edukacyjnej należy poprzedzić dwoma działaniami:

- zwiększenie kompetencji wśród doradców rolnych pracujących w instytucjach świadczących usługi doradcze przez zapewnienie programów doszkalających,
- organizację procesu usług doradczych i zwiększających kompetencje rolników przez zwiększenie roli ośrodków doradczych jako miejsc „pierwszego kontaktu", w tym uwiarygodnienie ich eksperckiego charakteru działalności.

Za powyższe działania odpowiedzialny jest minister właściwy do spraw rolnictwa i wsi.

W kolejnym kroku, na poziomie Ministerstwa Edukacji oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, zostanie opracowana oferta edukacyjna nastawiona na kształtowanie kompetencji niezbędnych do pracy w rolnictwie. Oferta obejmie kierunki studiów, inne formy specjalistyczne, a także nieformalne kształcenie uwzględniające potrzeby polskiej wsi. Założenia programu zostaną opracowane w oparciu

o współpracę z instytucjami badawczymi i uczelniami. W programie znajdą się przede wszystkim praktyczne wskazówki, dobre praktyki, które można przełożyć na swoją działalność.

Wśród tematów objętych szkoleniami powinny znaleźć się zagadnienia związane z metodami upraw, tj. m.in. kwestie zarządzania wodą, rolnictwo regeneratywne, technologie precyzyjne, gospodarka obiegu zamkniętego, agroekologii, gleboznawstwa.

Działania zostaną uzupełnione o wsparcie finansowe i kampanię promującą, aby przyciągnąć zainteresowanie większej liczby odbiorców.

Warto rozważyć również utworzenie bazy wymiany wiedzy i doświadczeń wśród rolników – portalu, który łączy praktyków, pozwala na wymianę dobrych praktyk. W działaniach kierowanych do młodego pokolenia ważne jest uzupełnienie spotkań o wizyty studyjne w przykładowych gospodarstwach rolnych, jak również praktyki na polach doświadczalnych (laboratoriach terenowych).

Uzasadnienie

Obecnie wiele nowoczesnych technologii i praktyk pozostaje niewdrożonych z powodu braku dostępu do wiedzy lub obawy przed zmianą. Kompleksowy program kompetencyjny pozwoli nie tylko unowocześnić produkcję, ale także przyciągnąć do rolnictwa nowe osoby i zahamować odpływ młodych ludzi z obszarów wiejskich.

Inicjatywa ta miałaby na celu przede wszystkim zwiększenie skuteczności działań promocyjnych i świadomość rolników ich odpowiedzialności za środowisko i klimat, a także zdrowie społeczeństwa, na poziomie lokalnym i regionalnym (docierając z pakietem praktycznych wskazówek przez kontakt bezpośredni). Nie można doprowadzić do sytuacji, w której rolnik „wie lepiej" (chociaż nie zawsze faktycznie lepiej) co jest dobre, a co nie dla jego plonów czy hodowli.

Rozwój kompetencji pracujących w rolnictwie jest kluczowy dla wdrażania innowacyjnych, zrównoważonych i efektywnych metod produkcji. Wysoka jakość kapitału ludzkiego przekłada się bezpośrednio na wzrost wydajności, poprawę jakości plonów, redukcję kosztów środowiskowych oraz lepsze przystosowanie gospodarstw do zmian klimatu i oczekiwań rynku.

Wpływ na inne cele Działanie to wspiera realizację celu R2 – *Wdrożenie efektywnych metod upraw* oraz K2 – *Promocja działań na rzecz ochrony środowiska i klimatu*.

4.1.2.2. Wsparcie badań i produkcji biologicznych substytutów chemikaliów w rolnictwie

Obszar	**R – Rolnictwo**
Cel szczegółowy	**R2 – Wdrożenie efektywnych metod upraw**

Stan obecny

Stosowanie w rolnictwie substancji sztucznych, które mają na celu zwiększenie wielkości plonów (nawozy sztuczne) czy ochronę przed szkodnikami (pestycydy), wywołuje wiele negatywnych konsekwencji zarówno dla zdrowia człowieka, jak i stanu środowiska naturalnego, ale również zakłóca naturalny bieg życia biologicznego ekosystemów (zabija pożyteczne zwierzęta i owady, zmienia skład chemiczny gleby, zakłóca naturalne procesy regeneracyjne). Istnieją naturalne metody ochrony roślin, które minimalizują negatywne oddziaływanie na zdrowie człowieka i zwierząt oraz nie degradują środowiska.

Do takich metod można zaliczyć:

- metody agrotechniczne – płodozmian, właściwa agrotechnika oraz zrównoważone nawożenie niesprzyjające pojawianiu się i rozwojowi szkodników roślin, mechaniczne zwalczanie chwastów, stosowanie odmian odpornych na choroby i szkodniki, mulczowanie i osłony roślin,
- metody biologiczne – użycie drapieżników, pasożytów lub mikroorganizmów, które są naturalnymi wrogami szkodników żerujących na roślinach; przykłady: stosowanie bakterii antagonistycznych, grzybów antagonistycznych, wirusów antagonistycznych, protekcja pożytecznych organizmów, wprowadzenie naturalnych wrogów szkodników;
- metody mechaniczne i fizyczne – pułapki na szkodniki, bariery ochronne, ręczne usuwanie szkodliwych organizmów bądź roślin;
- monitorowanie i prognozowanie – regularne sprawdzanie stanu pola i roślin w celu określenia najlepszego momentu

i sposobu eliminacji bądź zmniejszenia oddziaływania szkodników[131].

Opis działania

Zwiększone zostaną środki finansowe na wsparcie badań naukowych pozwalających rozwijać znane dotąd oraz odkrywać nowe biologiczne substytuty chemicznych środków produkcji roślin.

Po modyfikacji ponownie uruchomione zostaną w NCBiR konkursy:

- „Kształcenie dla branż" – na rozwój kierunków studiów kształcących kadry na potrzeby rolnictwa i przemysłu spożywczego,
- „JOINT FACCE-JPI SUSCROP CALL ON AGROBIODIVERSITY" – na stworzenie przestrzeni badawczej skupiającej się na powiązanych ze sobą wyzwaniach dotyczących zrównoważonego rolnictwa, bezpieczeństwa żywnościowego i skutków zmian klimatycznych[132].

Uzasadnienie

Biologiczne substytuty chemicznych środków produkcji rolnej są najczęściej mniej efektywne i trudniejsze w zastosowaniu niż ich sztuczne odpowiedniki. Często ich koszt użycia jest znacznie większy, a czas potrzebny do osiągnięcia zakładanego efektu dłuższy. Dodatkowo są to metody mało znane rolnikom, a więc i przez to mniej popularne. Niezbędne jest wsparcie w zakresie popularyzacji oraz odkrywania naturalnych metod wsparcia produkcji rolnej.

Wpływ na inne cele

Działanie polegające na rozwoju badań naukowych i wsparciu producentów biologicznych substytutów chemicznych środków produkcji rolnej ma bezpośredni wpływ na realizację celu F3 – *Zapewnienie środków na zadania programu przebudowy wsi i rolnictwa*, włączając program przebudowy wsi i rolnictwa w zestaw priorytetowych zadań państwa.

[131] Kucharska-Świerszcz M., *Alternatywy dla chemizacji*, niepublikowana ekspertyza na zlecenie WSIiZ, s. 5.

[132] Więcej na temat tego konkursu: https://www.gov.pl/web/ncbr/2022-joint-facce-jpi-suscrop-call-on-agrobiodiversity.

4.1.2.3. Aktualizacja programów nauczania na studiach rolniczych i weterynaryjnych

Obszar	**R – Rolnictwo**
Cel szczegółowy	**R2 – Wdrożenie efektywnych metod upraw**
Stan obecny	W programach nauczania na studiach rolniczych i weterynaryjnych wciąż jeszcze dominują treści promujące tradycyjne metody wytwarzania w rolnictwie oraz tradycyjne sposoby leczenia zwierząt. Podejście obejmujące zasady zrównoważonego rozwoju, czyli stosowanie rolnictwa ekologicznego, wykorzystanie naturalnych nawozów, środków ochrony roślin, rolnictwa zrównoważonego czy w obiegu zamkniętym jest traktowane jako swego rodzaju ciekawostka, nie jest na to kładziony wystarczająco silny nacisk.
Opis działania	Programy nauczania na uczelniach i kierunkach rolniczych należy dostosować do wymagań obecnego i przyszłego rolnictwa przez: • wprowadzenie zrównoważonego rozwoju jako podstawy dla planów nauczania, w szczególności w zakresie prowadzenia gospodarstw rolnych i hodowli zwierząt, • rozszerzenie planów nauczania o naukę rozwiązań cyfrowych, automatyzacji produkcji i stosowania rozwiązań tzw. Rolnictwa 4.0, • promowanie wdrażania rozwiązań obiegu zamkniętego jako rozwiązań ograniczających koszty, • nauczanie metod i technik produkcji roślinnej i zwierzęcej minimalizujących wpływ na środowisko naturalne, • szerszy program przedmiotów ekonomicznych i pokrewnych na kierunkach rolniczych.
Uzasadnienie	Stały postęp technologiczny i społeczny wymusza odpowiednią reakcję ze strony instytucji szkolnictwa wyższego. Wraz ze zmianami wprowadzanymi przez regulacje krajowe oraz unijne niezbędna jest również zmiana programów nauczania na kierunkach weterynaryjnych oraz, w szczególności, rolniczych. Należy zwrócić uwagę przyszłych rolników na możliwości prowadzenie efektywnych i rentownych gospodarstw

rolnych przy jednoczesnym ograniczeniu negatywnego oddziaływania na środowisko.

Obecni studenci już niedługo mogą stać się właścicielami gospodarstw rolnych, będą mogli prowadzić swoje gospodarstwa rolne lub wracając do rodzinnego gospodarstwa rolnego, będą mogli wdrażać nowoczesne, prośrodowiskowe rozwiązania do funkcjonowania gospodarstw rolnych. Studenci staną się propagatorami nowoczesnych i prośrodowiskowych rozwiązań. Będąc osobami „z wewnątrz", staną się bardziej wiarygodnymi przewodnikami wdrażającymi te rozwiązania.

Oparcie programów nauczania o zasady zrównoważonego rozwoju pozwoli skoordynować sposób nauczania oraz przekazywane treści między różnymi przedmiotami i przygotuje studentów do funkcjonowania w rolnictwie, zgodnym z nowymi regulacjami. Powoli wdrażane nowe regulacje krajowe i unijne, a także zmieniające się preferencje konsumentów wymagają również zmian w gospodarstwach. Uniwersytety o profilu rolniczym (SGGW, Uniwersytet Rolniczy im. Hugo Kołłątaja w Krakowie oraz uniwersytety przyrodnicze) powinny aktywnie wdrażać nowe programy i tym samym transformować polskie rolnictwo.

Wdrażanie metod zrównoważonego rozwoju, takich jak np. obieg zamknięty lub zmianowanie upraw, ma nie tylko pozytywny wpływ na środowisko, ale – co ważniejsze – ma wpływ na efektywność funkcjonowania gospodarstwa i może być wdrażane jako metoda ograniczenia kosztów.

Transformacja rolnictwa wymaga również wdrożenia nowoczesnych technologii – od prostej obsługi administracyjnej, przez elektroniczne raportowanie, po pełne, cyfrowe zarządzanie produkcją roślinną i zwierzęcą. Główną barierą dzisiaj hamującą wdrożenie technologii cyfrowych jest brak odpowiedniej ceny i strach przed zmianą. Uczelnie powinny kształcić nowoczesnych rolników, których wiedza i umiejętności będą odpowiadały potrzebom nowoczesnego rolnictwa.

Trzeba również pamiętać, że gospodarstwo rolne to przedsiębiorstwo – działające na trochę innych zasadach niż reszta rynku komercyjnego, ale nadal przedsiębiorstwo. Konieczny w związku z tym będzie rozwój wiedzy ekonomicznej, odpowiednie zaznajomienie studentów z mechanizmami rynkowymi, podstawami rachunkowości, znaczeniem inwestycji

	w przedsiębiorstwie oraz tworzeniem spółdzielni lub grup producenckich.
Wpływ na inne cele	Realizacja tego działania i jego wdrożenie do praktyki szkolnictwa wyższego będzie miało – w dłuższej perspektywie – zasadniczy wpływ na realizację tych celów programu, które wymagają od rolników nowoczesnej, fachowej wiedzy oraz rozumienia znaczenia przestrzegania w rolnictwie zasad zrównoważonego rozwoju. Do celów tych zaliczyć należy w szczególności: • R2 – *Wdrożenie efektywnych metod upraw*, • R4 – *Inwestycje w rolnictwo precyzyjne i technologie cyfrowe w rolnictwie*, • P4 – *Wsparcie grup producenckich i innych form współpracy rolników*, • K1 – *Zaostrzenie wymagań środowiskowych w produkcji rolniczej i wsparciu rozwoju wsi*, • F3 – *Ewidencja i sprawozdawczość*.

4.1.2.4. Kwalifikacje rolnicze beneficjentów dopłat bezpośrednich

Obszar	**R – Rolnictwo**
Cel szczegółowy	**R2 – Wdrożenie efektywnych metod upraw**
Stan obecny	Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego[133] wymaga, aby rolnik indywidualny w zakresie kwalifikacji posiadał którekolwiek z poniższych: • rolnicze wykształcenie zasadnicze zawodowe, zasadnicze branżowe, średnie, średnie branżowe lub wyższe, • tytuł kwalifikacyjny lub tytuł zawodowy, lub tytuł zawodowy mistrza w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej, • ukończone studia podyplomowe w zakresie rolnictwa, • wykształcenie średnie lub wyższe i odpowiednio dwu- lub trzyletni okres doświadczenia w rolnictwie, • pięć lat doświadczenia w rolnictwie (potwierdzony np. składkami KRUS).

[133] Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 423 ze zm.

Są to jednak wymagania wstępne, aby zostać uznanym za rolnika dla osób dopiero wchodzących do zawodu. Biorąc pod uwagę przeciętny wiek rolnika na poziomie ok. 50 lat, zdecydowana większość funkcjonuje jako rolnicy na podstawie wyłącznie doświadczenia.

Opis działania

Wykonywane działania obejmą modyfikację obecnego prawodawstwa w zakresie edukacji rolnej:

- wdrożenie (opracowanej w 2020 r.) Sektorowej Ramy Kwalifikacji dla Rolnictwa (SRK ROL)[134],
- powszechne wykorzystywanie klasyfikacji branżowej w zakresie branży rolno-hodowlanej podczas tzw. rolniczych studiów podyplomowych,
- zatwierdzanie programu rolniczych studiów podyplomowych przez instytucję otoczenia rolnictwa (MRiRW, ARiMR, KOWR),
- opracowanie i wdrożenie planów szkoleń rolniczych przez wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego w porozumieniu z organizacjami branżowymi,
- rozwój oferty szkoleniowej ośrodków doradztwa rolniczego,
- uzależnienie dostępu do pomocy publicznej od udziału w szkoleniach.

Uzasadnienie

Koncepcja uczenia przez całe życie nie jest nowa[135]; każda branża gospodarki okresowo się zmienia i wymaga uzupełniania wiedzy i umiejętności, aby być na bieżąco. W znaczącej liczbie gospodarstw w Polsce nadal dominuje klasyczne podejście do produkcji roślinnej i zwierzęcej pomimo zmieniających się warunków – najczęściej zjawisko to występuje w gospodarstwach do 10–15 ha[136]. Znajomość nowych metod produkcji i umiejętność ich wdrożenia jest niezbędna w celu poprawy rentowności rolnictwa i transformacji w kierunku zrównoważonego rozwoju.

[134] https://kwalifikacje.gov.pl/images/Publikacje/srk/SRK_rolnictwo_PL.pdf.

[135] Często określane jako LLL – *Lifelong learning*.

[136] Według danych Polskiej Federacji Rolnictwa to właśnie duże gospodarstwa najczęściej wprowadzają nowe metody produkcji i jako pierwsze wdrażają nowoczesne technologie. https://www.pap.pl/mediaroom/polska-federacja-rolna-nasze-rolnictwo-rowniez-powinno-sie-opierac-na-wielkotowarowych.

Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2023 r.[137] wprowadziła dodatkowe możliwości uzyskania kwalifikacji niezbędnych do zakupu ziemi rolnej oraz prowadzenia gospodarstwa rolnego. Osoby posiadające wykształcenie wyższe, na mocy nowych przepisów, mogą uzyskać kwalifikacje rolnicze po ukończeniu kierunkowych studiów podyplomowych. Obecnie kilkadziesiąt uczelni w kraju oferuje studia podyplomowe właśnie z zakresu rolnictwa – ich programy są mocno zróżnicowane, ale ich wspólna cechą jest czas trwania. Większość zamyka się granicy 180–220 godzin; tak skonstruowany program studiów nie ma możliwości przekazania nawet najbardziej podstawowej wiedzy potrzebnej przyszłym rolnikom. Programy oraz czas trwania rolniczych studiów podyplomowych powinny podlegać zatwierdzaniu przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi lub jedną z agencji funkcjonujących pod ich nadzorem.

W programie stałego podwyższania swoich kwalifikacji czołową rolę powinny odegrać Ośrodki Doradztwa Rolniczego. Celem istnienia tych jednostek jest właśnie doradztwo oraz szkolenia w sektorze rolnym – efektywność ich obecnej działalności jest ograniczona. Brakuje m.in. koordynacji programów szkoleniowych między ośrodkami wojewódzkimi, aktywnego kontaktu z rolnikami oraz powszechności szkoleń. Jak wynika z badań IMAS AGRI[138], ok. 15% rolników nie ma świadomości istnienia rozwiązań cyfrowych w rolnictwie, a następne 70% z nich nie korzysta. Uzależnienie dostępu do wybranych narzędzi pomocowych od podwyższania kwalifikacji i udziału w szkoleniach jest jednym z rozwiązań, które może wzmocnić szanse na transformację rolnictwa.

Wpływ na inne cele

Regularne poszerzanie swoich kwalifikacji niezbędne jest w każdym zawodzie – rolnictwo nie jest tu wyjątkiem. Zmiany obecnie następujące związane z nowymi metodami upraw (np. rolnictwo regeneratywne), wdrażaniem nowych metod produkcji w gospodarstwach (np. gospodarstwo

[137] Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1933.

[138] IMAS Agri: Technologie cyfrowe w rolnictwie – przede wszystkim w dużych gospodarstwach, https://imas.pl/wp-content/uploads/2021/02/IMAS_Agri-Technologie-cyfrowe.pdf.

funkcjonujące w obiegu zamkniętym) oraz dostępem do technologii cyfrowych (automatyzacja i wykorzystanie Rolnictwa 4.0[139]) powodują konieczność zdobywania wiedzy przez rolników. Warto również zwrócić uwagę, że wdrażane w ostatnich latach nowe rozwiązania w rolnictwie odpowiadają zasadom zrównoważonego rozwoju i minimalizują negatywne oddziaływanie na środowisko.

4.1.3. Zakaz chowu „przemysłowego"

Przepisy prawa europejskiego określają granice hodowli zwierząt, po przekroczeniu których uznaje się, że dane gospodarstwo prowadzi produkcję intensywną, jednakże nie jest to rozwiązanie, które będzie skutecznie sprawdzać się w praktyce, ponieważ różnice między poszczególnymi krajami UE i ich specyfiką produkcji są tak duże, że nie da się tych przepisów we wszystkich krajach z równą skutecznością stosować. Niemniej jednak nie ulega wątpliwości, że nadmierna koncentracje zwierząt jednego gatunku na konkretnym terenie wpływa negatywnie na otaczający dane przedsiębiorstwo teren. Normy dotyczące dopuszczenia i funkcjonowania tego typu podmiotów powinny zostać zaostrzone, by nie dopuszczać do nadmiernej koncentracji. Dodatkowo, by uzmysłowić rolnikom negatywny wpływ spożycia produktów spożywczych powstałych z tego typu chowu, należy poddać ich badaniom profilaktycznym, mającym na celu diagnozę oraz podniesienie świadomości rolników.

4.1.3.1. Ograniczenie szkodliwego chowu przemysłowego – normy i sankcje

Obszar	**R – Rolnictwo**
Cel szczegółowy	**R3 – Zakaz chowu „przemysłowego"**
Stan obecny	Pojęcie „chów przemysłowy" samo w sobie oznacza jedynie skalę działania i może się odnosić do ilości zwierząt w gospodarstwie, wielkości pojedynczego stada, areału użytków rolnych, uciążliwości dla otoczenia lub innych wielkości.

[139] *Rolnictwo 4.0 to system produkcji oparty na prowadzeniu produkcji rolnej z poszanowaniem bioróżnorodności oraz z zachowaniem dbałości o środowisko poprzez zastosowanie nowoczesnych technologii opierających się przede wszystkim na systemie geolokalizacji oraz analizie danych m.in. meteorologicznych i rynkowych – Rolnictwo 4.0 – cyfrowa rewolucja*, Zachodniopomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Barzkowicach, https://zodr.pl/zinet/rolnictwo-4-0-cyfrowa-rewolucja/.

Działanie to dotyczy ograniczenia chowu prowadzonego niezgodnie z obowiązującymi regulacjami.

Zasady chowu zwierząt określają dzisiaj ustawa o ochronie zwierząt[140] oraz dwa rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi[141], a także przepisy Unii Europejskiej związane z dobrostanem zwierząt. Opisane zasady chowu opisują minimalną powierzchnię dostępną dla zwierząt, sposoby żywienia, leczenia, zasady ograniczenia hałasu oraz oświetlenia. Ponadto do początku obecnego wieloletniego budżetu UE wprowadzono dodatkowe normy SMR[142]. Ich stosowanie warunkuje możliwość otrzymania pomocy publicznej w formie dopłat bezpośrednich z WPR. Do produkcji zwierzęcej odnoszą się normy SMR 9 (dobrostan cieląt), SMR 10 (dobrostan świń) oraz SMR 11 (dobrostan zwierząt hodowlanych).

Niezależnie od powyższego istnieje potrzeba rozszerzenia istniejących już krajowych rozporządzeń o kwestie zapewnienia swobody ruchu, obiegu powietrza i wentylacji oraz ilości i jakości paszy. Widać powolną zmianę w podejściu do dobrostanu zwierząt, ale potrzebne są dalsze działania.

Przepisy dotyczące odbierania zwierząt precyzuje art. 7 ustawy o ochronie zwierząt; osobą odpowiedzialną za wydanie odpowiedniej decyzji jest wójt, a w przypadkach niecierpiących zwłoki może zostać to wykonane przez policję, straż gminną lub przedstawiciela organizacji społecznej zajmującej się ochroną zwierząt bez uzyskania wcześniejszej decyzji. Przepisy ustawy o ochronie zwierząt, rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz SMR nie są ze sobą spójne i wymagają dostosowania do siebie.

Problem leży również w funkcjonowaniu służb kontrolnych, które powinny kontrolować gospodarstwa rolne i fermy przemysłowe. Typowanie gospodarstw do kontroli oparte jest

[140] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, Dz.U. z 2023 r. poz. 1580.

[141] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 lutego 2010 r. w sprawie wymagań i sposobu postępowania przy utrzymywaniu gatunków zwierząt gospodarskich, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej, Dz.U. z 2010 r. nr 56, poz. 344 ze zm. oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 czerwca 2010 r. w sprawie minimalnych warunków utrzymywania gatunków zwierząt gospodarskich innych niż te, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej, Dz.U. z 2019 r. poz. 1966.

[142] SMR – *Statuory Management Requirements* – powszechnie korzysta się z angielskiego akronimu.

na analizie ryzyka[143] – główne czynniki obejmują poprzednio stwierdzone nieprawidłowości, padnięcia zwierząt oraz ubój z konieczności. Oznacza to, że kontrolowane są głównie większe hodowle ze względu na efekt skali.

Opis działania

Minimalizacja liczby hodowli łamiących przepisy i pozytywny wpływ na dobrostan zwierząt wymaga podjęcia następujących działań:

- wzmocnienia służb inspekcji weterynaryjnej i zwiększenie liczby przeprowadzanych kontroli; analiza ryzyka stosowana do doboru gospodarstw do działań kontrolnych nie powinna wykluczać małych gospodarstw,
- uporządkowania obowiązujących przepisów obejmujących ustawę o ochronie zwierząt, rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Plan Strategiczny dla WPR definiujący normy SMR, w tym – wyraźnego rozróżnienia pojęcia dobrostanu i wymagań minimalnych,
- wzmocnienia kontroli i egzekwowania przepisów dotyczących odbierania zwierząt gospodarskich w przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów.

Uzasadnienie

Chów przemysłowy polegający na dużej koncentracji zwierząt jednego gatunku na jednym, często niewielkim obszarze negatywnie wpływa na środowisko. Z jednej strony zaburza to delikatną równowagę, oddziałując na bioróżnorodność, z drugiej strony występuje koncentracja negatywnych czynników zanieczyszczających dany niewielki obszar ściekami i odpadami.

Wpływ na inne cele

Działanie polegające na ograniczeniu szkodliwego chowu przemysłowego ma bezpośredni wpływ na realizację celu F3 – *Zapewnienie środków na zadania programu przebudowy wsi i rolnictwa*, włączając go do priorytetowych zadań państwa.

[143] Instrukcja Głównego Lekarza Weterynarii w sprawie postępowania powiatowych lekarzy weterynarii przy przeprowadzaniu kontroli gospodarstw utrzymujących zwierzęta pod względem dobrostanu zwierząt oraz raportowania o przeprowadzonych kontrolach z elementami zwalczania chorób zakaźnych, nr BP.0200.1.2.2024, https://www.wetgiw.gov.pl/download/Instrukcja-BP.0200.1.2.2024,3629.pdf.

4.1.3.2. Ekspertyza stanu zdrowia rolników i skutków przemysłowej produkcji żywności

Obszar	**R – Rolnictwo**
Cel szczegółowy	**R3 – Zakaz chowu „przemysłowego”**
Stan obecny	Zapewnienie okresowych badań profilaktycznych stanu zdrowia jest obowiązkiem każdego pracodawcy. Zgodnie z art. 229 Kodeksu pracy[144] wstępnym badaniom lekarskim poddawane są osoby przyjmowane do pracy oraz pracownicy młodociani przenoszeni na inne stanowiska pracy i inni pracownicy przenoszeni na stanowiska pracy, na których występują czynniki szkodliwe dla zdrowia lub warunki uciążliwe. Przed rozpoczęciem pracy pracodawca żąda od osoby przyjmowanej do pracy aktualnego orzeczenia lekarskiego stwierdzającego brak przeciwwskazań do pracy na danym stanowisku oraz okazania skierowania na badania będącego podstawą wydania tego orzeczenia. Tryb i zakres badań lekarskich oraz częstotliwość badań okresowych, a także sposób dokumentowania i kontroli badań lekarskich określa w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy. Art. 229 ust. 4 Kodeksu pracy stanowi, że pracodawca nie może dopuścić do pracy pracownika bez aktualnego orzeczenia lekarskiego stwierdzającego brak przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku w warunkach pracy opisanych w skierowaniu na badania lekarskie. Dodatkowo ust. 6^1 daje możliwość lekarzowi, za zgodą pracownika, do skierowania do programu zdrowotnego lub programu polityki zdrowotnej pracownika skierowanego na badania. Koszt udziału pracownika w takim programie zdrowotnym lub programie polityki zdrowotnej jest finansowany na zasadach określonych w konkretnym programie. W obecnym systemie wyniki badań nie są analizowane pod względem szkodliwości wykonywanych zawodów na stan zdrowia pracowników. Nie istnieje żadna analiza zależności między lokalizacją dużych zakładów hodowlanych

[144] Ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz.U. z 2025 r. poz. 277.

a występowaniem chorób układu oddechowego, alergii, chorób skórnych, stresu czy depresji wśród pracowników ferm i mieszkańców wsi w pobliżu tychże.

Brakuje rzetelnej oceny stanu zdrowia osób zatrudnionych w sektorze rolnym, istotnej wobec licznych głosów wskazujących na wysoką szkodliwość przemysłowej produkcji żywności. Ma to znaczenie dla wszystkich osób pracujących w sektorze rolnictwa, szczególnie zaś dla rolników indywidualnych, działających zazwyczaj jako samozatrudnieni. Taka ekspertyza stanu zdrowia jest punktem wyjścia do określenia działań profilaktycznych, a także podjęcia decyzji o rekompensacie utraty zdrowia, tj. pracy w warunkach szkodliwych, co zwiększy koszty pracy, tym samym sprowokuje do ograniczenia działalności w ramach przemysłowych form produkcji na szeroką skalę.

Opis działania

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi we współpracy z Ministrem Zdrowia uruchomi program, którego zadaniem będzie przeprowadzenie ogólnopolskiego badania stanu zdrowia rolników i pracowników zatrudnionych w sektorze rolnictwa. Badaniem zostaną objęci wszyscy zainteresowani; w szczególności powinno to dotyczyć pracowników mających stały kontakt z produktami ochrony roślin oraz innymi, mogącymi mieć negatywny wpływ na zdrowie.

Celem tejże ekspertyzy jest próba oceny stanu zdrowia, jak również zależności między stanem zdrowia a systemem produkcji. Ocena koncentruje się na dwóch wątkach:

- przeprowadzenie badań medycznych wśród rolników i pracowników ferm i ich stanu zdrowia,
- sporządzenie ekspertyzy porównawczej skutków prowadzonej przemysłowej produkcji żywności (i jej konsumpcji) dla naszego zdrowia i środowiska.

Powyższe ekspertyzy pozwolą na ocenę poziomu zdrowia, szkodliwości podejmowanych działań w obszarze przemysłowej produkcji, jak również będą pierwszym źródłem rzeczywistych danych dotyczących skutków dla zdrowia i środowiska, co posłuży kształtowaniu świadomości w tym zakresie. Rzeczywiste dane pomogą urealnić kampanię promocyjną.

Aktywności uzupełniające ocenę stanu zdrowia dotyczą profilaktyki i programów zdrowotnych wprowadzanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia oraz Narodowy

Fundusz Zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy. W ramach programu lekarze prowadzący badania wstępne, okresowe lub kontrolne pracowników kierują docelowe grupy zawodowe, tj. pracowników ferm hodowlanych, rolników, na szczegółowe badania, które pozwolą na określenie negatywnego wpływu stosowania antybiotyków, substancji anabolicznych, hormonalnych, odurzających i psychotropowych wśród zwierząt hodowlanych przeznaczonych na żywność. Podczas przeprowadzanych badań rolnicy i pracownicy ferm hodowlanych będą informowani o negatywnym wpływie tych substancji na zdrowie człowieka.

Początkowo, w formie pilotażowej przez okres dwóch lat, następnie zostanie poddany ewaluacji pod kątem liczby rolników i pracowników ferm, którzy wezmą w nim udział. Rozporządzeniem odpowiedniego ministra do obowiązkowych badań okresowych zostają włączone te, które określają negatywny wpływ stosowania antybiotyków, substancji anabolicznych, hormonalnych, odurzających i psychotropowych wśród zwierząt hodowlanych przeznaczonych na żywność.

Uzasadnienie

Rolnicy i pracownicy ferm przemysłowych mają niewielką świadomość skutków, które może wywoływać stosowanie antybiotyków, substancji anabolicznych, hormonalnych, odurzających i psychotropowych wśród zwierząt hodowlanych przeznaczonych na żywność. Jeżeli podczas badań okresowych zostaną poinformowani, jakie konsekwencje w organizmach ludzkich może to wywołać, być może będą ostrożniej i z mniejszym rozmachem godzić się na używanie tych substancji.

Przykładem podobnego działania jest wprowadzenie od 2025 r. nowych badań profilaktycznych w ramach medycyny pracy, w które włączono lipidogram, pomiar glukozy we krwi i obliczanie BMI w celu wcześniejszego wykrycia potencjalnych problemów zdrowotnych pracowników. Tego typu badanie zwiększa wśród badanych świadomość możliwości wystąpienia chorób cywilizacyjnych.

Wyniki przeprowadzonej oceny stanu zdrowia przyczynią się także do ograniczenia kosztów leczenia lub przynajmniej spowolnią trend rosnący wydatków ponoszonych na ochronę

	zdrowia przez ograniczenie działalności form przemysłowej produkcji rolnej.
Wpływ na inne cele	Działanie polegające na przeprowadzeniu badań medycznych wśród rolników i pracowników ferm hodowlanych ma bezpośredni wpływ na realizację celu F3 – Zapewnienie środków na zadania programu przebudowy wsi i rolnictwa, włączając program przebudowy wsi i rolnictwa w zestaw priorytetowych zadań państwa. Co więcej, wesprze realizację celu R1 – *Ograniczenie zużycia środków chemicznych i antybiotyków* oraz R3 – *Zakaz chowu „przemysłowego”*.

4.1.3.3. Sankcje za nieprzestrzeganie zasad dotyczących dobrostanu zwierząt hodowlanych

Obszar	**R – Rolnictwo**
Cel szczegółowy	**R3 – Zakaz chowu „przemysłowego”**
Stan obecny	Dobrostan zwierząt w Polsce regulowany jest przede wszystkim ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt[145] oraz przepisami prawa europejskiego, w tym Dyrektywą Rady 98/58/WE, a także przepisami krajowymi. Zwierzęta hodowlane dodatkowo chronione są przepisami ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich[146] oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 lutego 2010 r. w sprawie wymagań i sposobu postępowania przy utrzymywaniu gatunków zwierząt gospodarskich, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej[147]. Zgodnie z przepisami ustawy o ochronie zwierząt podstawowe sankcje zostały zapisane w następujący sposób: *kto zabija, uśmierca zwierzę albo dokonuje uboju zwierzęcia z naruszeniem przepisów podlega karze pozbawienia wolności do lat 3*. Taka sama kara może zostać zasądzona, jeżeli ktoś znęca się

[145] Dz.U. z 2023 r. poz. 1580.

[146] Dz.U. z 2021 r. poz. 36.

[147] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 lutego 2010 r. w sprawie wymagań i sposobu postępowania przy utrzymywaniu gatunków zwierząt gospodarskich, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej, Dz.U. poz. 344.

nad zwierzęciem. Kara ta może zostać podwyższona – do kary pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 – jeżeli sprawca działa ze szczególnym okrucieństwem. W przypadku znęcania sąd orzeka przepadek zwierzęcia, jeżeli sprawca jest jego właścicielem. Sąd może również orzec tytułem środka karnego zakaz posiadania wszelkich zwierząt albo określonej ich kategorii.

Na mocy ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich nieprzestrzeganie jej przepisów podlega karze grzywny, a w pewnych przypadkach sąd może można ponadto orzec przepadek rzeczy stanowiącej przedmiot wykroczenia, choćby nie stanowiła własności sprawcy.

Opis działania

Działanie obejmie:

- zwiększenie aktywności służb inspekcyjnych (Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, IJHARS), które pozwoli na ujawnianie hodowli nieprzestrzegających przepisów,
- rozszerzenie działalności kontrolnej ARiMR w stosunku do beneficjentów wsparcia udzielanego ze środków UE w ramach wspólnej polityki rolnej (głównie dopłat bezpośrednich),
- ustanowienie administracyjnych standardów dobrostanu zwierzęcego w odniesieniu do wszelkiego rodzaju hodowli oraz sankcji za nieprzestrzeganie tych standardów.

Uzasadnienie

Kary za nieprzestrzeganie przepisów prawa dotyczących obchodzenia się i hodowli zwierząt powinny zostać zaostrzone tak, by skutecznie zniechęcić właścicieli zwierząt i rolników do łamania prawa. Dodatkowo trzeba zwiększyć częstotliwość realizowanych kontroli, by rolnicy i właściciele zdawali sobie sprawę, że wszelkie nieprawidłowości będę na pewno wychwycone i ukarane. Kary powinny być wysokie i nieuchronne.

Wpływ na inne cele

Działanie polegające na zaostrzeniu sankcji za nieprzestrzeganie zasad dotyczących dobrostanu zwierząt hodowlanych nie ma bezpośredniego wpływu na realizację innych celów.

4.1.4. Inwestycje w rolnictwo precyzyjne i technologie cyfrowe w rolnictwie

Rolnictwo precyzyjne i technologie cyfrowe w rolnictwie to przyszłość. Wykorzystanie nowoczesnych, inteligentnych maszyn rolniczych, dronów, zdjęć satelitarnych z znacznym stopniu może poprawić efektywność wykorzystywanych w rolnictwie zasobów. Nie tylko może to poprawić zyskowność prowadzonej działalności przez ograniczenie ilości wykorzystywanych nawozów czy pestycydów, lecz także skorzysta na tym środowisko, do którego nadmiar tych substancji nie zostanie wytransferowany.

4.1.4.1. Inwestycje w rolnictwo precyzyjne i technologie cyfrowe w rolnictwie

Obszar	**R – Rolnictwo**
Cel szczegółowy	**R4 – Inwestycje w rolnictwo precyzyjne i technologie cyfrowe w rolnictwie**
Stan obecny	Jednym z nowatorskich rozwiązań stosowanych w rolnictwie jest rolnictwo precyzyjne. Często zamiennie określane również jako: rolnictwo 4.0, rolnictwo inteligentne czy e-rolnictwo. Można je zdefiniować jako ten rodzaj rolnictwa, gdzie wprowadza się technologie informatyczne w celu określenia odpowiedniej wielkości dawek nakładów (nawozów, środków ochrony roślin, wody) do zmiennych warunków, jakich wymagają uprawiane rośliny, oraz dostosowujące zmienne warunki środowiskowe do potrzeb osobniczych hodowanych zwierząt. W przypadku uprawy roślin podstawowym założeniem funkcjonowania rolnictwa precyzyjnego jest fakt, iż dane pole uprawne to nie jest jednorodna powierzchnia wymagająca dokładnie takich samych nakładów. Poszczególne części pola mogą się od siebie zasadniczo różnić, a dodatkowo zarówno skład gleby, jak i zasobność w składniki odżywcze może się zmieniać w czasie. Rolnictwo precyzyjne daje odpowiedź, jakich rodzajów i ilości nawozów, środków ochrony roślin czy ile wody użyć na konkretnym obszarze pola, by przyniosło to najlepsze efekty. Obecnie praktycznie każda nowoczesna maszyna rolnicza posiada przynajmniej elementy rolnictwa precyzyjnego,

a więc rolnicy mogą je w jakimś stopniu wykorzystywać. Niestety, jak pokazują badania, w Polsce nie jest to jeszcze zbyt popularne. W 2021 r. Polska Fundacja Przemysłu Kosmicznego opublikowała raport[148], z którego wynika, że zaledwie 34,3% rolników wie, czym jest rolnictwo precyzyjne. Dla porównania w Niemczech ponad 82% rolników już korzystało w tamtym czasie z tego rodzaju technologii i aplikacji cyfrowych. We Włoszech w 2024 r. obrót firm zajmujących się wysokimi technologiami w rolnictwie sięgnął poziomu 2,3 mld euro, co było kwotą o 23 razy większą niż w 2017 r.[149] Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi corocznie ogłasza konkursy wsparcia dla rolników w zakresie rolnictwa 4,0. W 2023 r. przeznaczono na to środki w wysokości ok. 1,2 mld zł, w 2024 r. 1,1 mld, a w 2025 r. planuje się przeznaczyć nieco powyżej 2 mld zł. W programie tym wsparcie dla pojedynczego rolnika może wynieść maksymalnie 200 tys. zł, a więc z programu skorzysta ok. 10 tys. gospodarstw rolnych.

W Polsce są perspektywy do wdrożenia na większą skalę rozwiązań stosowanych w rolnictwie precyzyjnym, jednakże osiągane efekty będą z reguły tym większe, im większe będzie gospodarstwo rolne, gdzie będzie to stosowane. Przy wielkim rozdrobnieniu polskich gospodarstw rolnych dla większości z nich bariera wielkości i kosztów będzie nie do pokonania. W 2023 r. na 1232,6 tys. gospodarstw rolnych funkcjonowało 212,8 tys. gospodarstw użytkujących ponad 15 ha użytków rolnych. Prawie połowa polskich gospodarstw rolnych użytkuje mniej niż 5 ha.

Z drugiej strony samo wyposażenie nierolnicze (sprzęt plus oprogramowanie) to wydatek kilkudziesięciu tysięcy złotych. Do tego należy doliczyć idący często w setki tysięcy, a nawet miliony złotych koszt zakupu nowoczesnych maszyn rolniczych. W programie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi „Rolnictwo 4.0" dofinansowanie zakupu ciągnika rolniczego możliwe jest tylko wtedy, gdy ciągnik jest wyposażony co najmniej w możliwość dwukierunkowej wymiany

[148] *Rolnictwo precyzyjne w Polsce*, Polska Fundacja Przemysłu Kosmicznego, 2021.

[149] Bacchetti, A., Corbo, C., *Smart agrifood: Time for a New Awareness!*, The Digital Innovation Observatories, Politecnico di Milano, 2024, https://eng.osservatori.net/report/smart-agrifood-eng/smart-agrifood-time-for-new-awareness/.

danych z systemem wspomagania decyzji (zarządzania gospodarstwem rolnym), a optymalnym rozwiązaniem byłoby działanie w trybie pracy autonomicznej.

Opis działania

Stworzony zostanie system wsparcia wdrażania nowoczesnych technologii w rolnictwie. System ten będzie obejmował:

- wsparcie inwestycji prowadzonych w gospodarstwach rolnych w celu wdrożenia nowoczesnych metod produkcji rolnej,
- programy szkoleniowe i promocyjne dotyczące zwiększenia udziału rolnictwa w wydatkach instytucji państwowych finansujących badania naukowe i badawczo-rozwojowe.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zwiększy pulę środków przeznaczanych na program Rolnictwo 4.0 oraz kwotę jednorazowego wsparcia.

Uzasadnienie

Rolnictwo precyzyjne to przyszłość rolnictwa. Wykorzystanie osiągnięć nauki, nowoczesnych technologii pozwala zarówno na ograniczanie stosowanych zasobów (nawozów sztucznych, pestycydów czy wody), przez co oszczędza koszty, ale także przyczynia się do mniejszego zanieczyszczenia środowiska, gdyż do natury trafiają dokładnie takie ilości niezbędnych zasobów, jakie rośliny i zwierzęta są w stanie zaabsorbować. Nie ma więc strat spowodowanych nadmiernym wykorzystaniem nawozów, pestycydów (mniejszy koszt zakupu mniejszych ilości), ale również pozostałości po zbyt dużych dawkach nie zanieczyszczają gleb, wód czy powietrza, a więc zasobów przyrodniczych.

Wpływ na inne cele

Działanie polegające na prowadzeniu inwestycji w rolnictwo precyzyjne i technologie cyfrowe w rolnictwie ma bezpośredni wpływ na realizację celu F3 – *Zapewnienie środków na zadania programu przebudowy wsi i rolnictwa*, włączając program przebudowy wsi i rolnictwa w zestaw priorytetowych zadań państwa.

4.1.4.2. Wsparcie podmiotów opracowujących innowacje dla sektora rolnego

Obszar	**R – Rolnictwo**
Cel szczegółowy	**R4 – Inwestycje w rolnictwo precyzyjne i technologie cyfrowe w rolnictwie**
Stan obecny	W ostatnich latach można zaobserwować kilka priorytetowych kierunków badań naukowych, które otrzymują zwiększone środki grantowe. Biorąc pod uwagę cele reformy systemu rolnictwa i produkcji żywności, niezbędne będzie uznanie badań w zakresie nowoczesnego rolnictwa oraz w dyscyplinach pokrewnych również za priorytetowe. Dodatkowe środki finansowe na granty mogą wynikać z realokacji dotychczasowego podziału lub ze zwiększenia wydatków na działalność badawczą. Niski poziom wydatków na działalność badawczo-rozwojową w Polsce, w porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej, był wielokrotnie podnoszony w opracowaniach naukowych. Naturalnymi odbiorcami tych grantów będą przedsiębiorstwa działające w otoczeniu rolnictwa, zespoły badawcze oraz uczelnie. Zakres oczekiwanych efektów badań powinien objąć jakość i wydajność produkcji rolnej, wpływ rolnictwa na środowisko, wykorzystanie nowoczesnych technologii, możliwości optymalizacji procesów produkcji żywności i inne, zbliżone zagadnienia.
Opis działania	Zwiększone zostanie wsparcie finansowego dla instytucji wspierających badania naukowe w rolnictwie. Źródła finansowania powinny pochodzić z już istniejących programów i mogą objąć: • Narodowe Centrum Badań i Rozwoju – badania wdrożeniowe, szczególnie w obszarze nowych technologii i ograniczenia wpływu rolnictwa na środowisko naturalne, • Narodowe Centrum Nauki – badania podstawowe (ekonomika rolnictwa, organizacja sektora rolnego), • Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego – programy ministra, • Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – projekty z zakresu środowiska i klimatu (również Ministerstwo Środowiska i Klimatu),

- fundusze unijne – możliwość finansowania badań zarówno ze wspólnej polityki rolnej, jak i z funduszy strukturalnych,
- środki własne przedsiębiorców, gospodarstw rolnych, sieci handlowych i innych interesariuszy.

Przy doborze badań do finansowania szczególna uwaga zostanie zwrócona na możliwość ich wdrożenia, potencjalny zysk (dowolnie rozumiany) oraz ich koszty.

Uzasadnienie	Inwestycje w badania i rozwój zwracają się po wielokroć. Zwrot ten jest widoczny we wzroście PKB. Badania wykazują, że 1 zł zainwestowany w badania i rozwój daje wzrost PKB na poziomie od 8 do 13 zł.
Wpływ na inne cele	Działanie polegające na wsparciu podmiotów opracowujących innowacje dla sektora rolnego ma bezpośredni wpływ na realizację celu F3 – *Zapewnienie środków na zadania programu przebudowy wsi i rolnictwa*, włączając program przebudowy wsi i rolnictwa w zestaw priorytetowych zadań państwa.

4.1.4.3. Rozwój nowoczesnych narzędzi cyfrowych wspierających producentów rolnych

Obszar	**R – Rolnictwo**
Cel szczegółowy	**R4 – Inwestycje w rolnictwo precyzyjne i technologie cyfrowe w rolnictwie**
Stan obecny	Polskie rolnictwo wciąż w dużym stopniu opiera się na tradycyjnych metodach zarządzania, co znacząco ogranicza możliwości szybkiego reagowania na zmieniające się warunki rynkowe i wykorzystania dostępnych danych do podejmowania decyzji produkcyjnych i handlowych. Brakuje narzędzi, które pozwalałyby w czasie rzeczywistym analizować dane produkcyjne, rynkowe oraz wspierać decyzje biznesowe podejmowane przez gospodarstwa rolne. Ponadto rolnicy wciąż korzystają w ograniczonym zakresie z potencjału, jaki daje internetowa sprzedaż produktów rolnych. Handel elektroniczny w sektorze rolnym nie jest wspierany przez jednolite rozwiązania cyfrowe, które łączyłyby funkcjonalności sprzedaży, zarządzania zamówieniami i wsparcia instytucjonalnego.

W celu zwiększenia wydajności i efektywności polskiego rolnictwa został w Polsce uruchomiony program „Rolnictwo 4.0" finansowany w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Koncepcja „Rolnictwo 4.0" opiera się za nałożeniu zmiany podejścia do produkcji rolnej, wspierając nowoczesne podejście do prowadzenia gospodarstwa rolnego z wykorzystaniem nowoczesnych i zaawansowanych technologii cyfrowo-informatycznych.

Opis działania

Zostanie opracowany, wdrożony i rozwinięty zintegrowany system cyfrowy wspierający rolników w zakresie zarówno obsługi spraw administracyjnych, jak i działalności handlowej. System ten będzie pełnił funkcję centralnej platformy usług publicznych i operacyjnych, na wzór rozwiązania funkcjonującego w Stanach Zjednoczonych pod nazwą Farmers.gov. Zintegrowana platforma umożliwi rolnikom składanie wniosków o płatności, uzyskiwanie informacji o programach wsparcia, kontakt z doradztwem technicznym oraz dostęp do danych rynkowych – wszystko w jednym miejscu i z poziomu jednego konta użytkownika. Równolegle zostaną stworzone i rozwinięte cyfrowe narzędzia handlowe i zarządcze, odpowiadające na potrzeby bezpośredniego obrotu produktami rolnymi i efektywnego zarządzania gospodarstwem. Rozwiązania te będą inspirowane dobrymi praktykami międzynarodowymi, takimi jak AGMRI – system wykorzystujący sztuczną inteligencję do analizy danych z upraw i wspomagania decyzji produkcyjnych czy E-NAM – publiczna platforma handlowa w Indiach, umożliwiająca rolnikom sprzedaż produktów online z dostępem do rynków zbytu i narzędzi wyceny. Nowe aplikacje i platformy będą integrować funkcje sprzedaży, logistyki i zarządzania zamówieniami z zapleczem instytucjonalnym, umożliwiając jednocześnie kontakt z odbiorcami, centrami dystrybucyjnymi oraz administracją publiczną.

Za zarządzanie i utrzymanie systemu odpowiedzialna będzie wskazana instytucja publiczna, np. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi lub dedykowana jednostka koordynująca. Jej zadaniem będzie nie tylko zapewnienie stabilności technicznej i bezpieczeństwa systemu, ale także koordynacja

współpracy z instytucjami doradczymi, jednostkami naukowymi oraz podmiotami technologicznymi.

Integralną częścią działania będzie stworzenie intuicyjnej aplikacji interfejsowej – prostej w obsłudze, dostępnej zarówno na urządzenia mobilne, jak i komputery. Aplikacja będzie dostosowana do potrzeb rolników, w tym także osób o ograniczonych kompetencjach cyfrowych, zapewniając przejrzystość, łatwość logowania i dostęp do najważniejszych funkcji.

Aby zapewnić skuteczne wdrożenie, planowana jest kampania promocyjna. Celem jest dotarcie do jak najszerszego grona użytkowników oraz zwiększenie zaufania i gotowości do korzystania z nowoczesnych narzędzi cyfrowych w codziennej pracy gospodarstw.

Należy zwiększyć wsparcie dla konkursów w ramach „Rolnictwa 4.0" oraz zaangażować instytucje, takie jak NCBiR, w finansowanie innowacyjnych projektów cyfrowych.

Uzasadnienie	Wprowadzenie nowoczesnych narzędzi cyfrowych ułatwi rolnikom codzienne prowadzenie gospodarstwa zarówno w sprzedaży, jak i obsłudze spraw administracyjnych. Jeden spójny system pozwoli działać szybciej, prościej i wygodniej, co przełoży się na większe dochody i oszczędność czasu.
Wpływ na inne cele	Działanie polegające na koordynacji strategii przebudowy wsi i rolnictwa z nadrzędnymi strategiami rozwoju ma bezpośredni wpływ na realizację celu F3 – *Zapewnienie środków na zadania programu przebudowy wsi i rolnictwa*, włączając program przebudowy wsi i rolnictwa w zestaw priorytetowych zadań państwa.

4.1.4.4. Bazy danych o ryzykach

Obszar	**R – Rolnictwo**
Cel szczegółowy	**R4 – Inwestycje w rolnictwo precyzyjne i technologie cyfrowe w rolnictwie**
Stan obecny	W kontekście rosnących zagrożeń klimatycznych i gospodarczych istotne jest stworzenie nowoczesnych i zintegrowanych instrumentów cyfrowych, które ułatwią producentom

rolnym identyfikację ryzyka oraz przyspieszą procesy ostrzegania przed zagrożeniami. Istniejące dzisiaj aplikacje potrafią dostarczyć większości z oczekiwanych funkcjonalności, jednak nie są odpowiednio zintegrowane, a często nie są też powszechnie dostępne.

Rozwój „Rolnictwa 4.0" i stopniowo pojawiające się innowacje cyfrowe osiągnęły możliwość dostarczania gospodarstwom rolnym dodatkowych, dotychczas niedostępnych informacji. Dodatkowo dostarczane dane mogą być wzbogacone o systemy monitorujące, wykorzystywane bezpośrednio przez gospodarstwa rolne.

Opis działania

Celem działania jest przygotowanie i zintegrowanie nowoczesnych instrumentów (aplikacje, portale i platformy internetowe) stanowiących bazę wiedzy o ryzykach i skracających procesy ostrzegania przed zagrożeniami.

Należy położyć większy nacisk na upowszechnienie i rozwijanie już istniejących oraz opracowanie nowych aplikacji, portali i platform internetowych wspierających producentów rolnych. Rolnicy powinni otrzymać dostęp do edukacji, infrastruktury technologicznej oraz finansowania.

Należy zwiększyć finansowanie na konkursy ogłaszane w ramach „Rolnictwa 4.0", które powinny dawać możliwość rozwoju istniejących oraz powstawania nowych aplikacji, portali i platform internetowych wspierających producentów rolnych.

Konkursy na stworzenie nowych aplikacji, portali i platform internetowych wspierających producentów rolnych pozwalających na wzrost możliwości efektywności funkcjonowania przedsiębiorców rolnych powinny być również ogłoszone przez NCBiR.

Uzasadnienie

Rozwój dotychczasowych oraz stworzenie nowych platform informatycznych, korzystających z danych satelitarnych, meteorologicznych, glebowych i statystycznych, da możliwość np. monitorowania upraw rolnych oraz przewidzenia sytuacji dotyczących np. wystąpienia suszy. Dostępne za pośrednictwem platformy dane będą miały za zadanie wspomaganie decyzji rolników w czasie okresu wegetacyjnego, jak i w sytuacjach odbiegających od standardowych.

Wdrażane systemy powinny wykorzystywać zaawansowane algorytmy analizy danych, narzędzia sztucznej inteligencji oraz możliwość importu danych z innych systemów, aby umożliwić:

- analizę danych meteorologicznych w czasie rzeczywistym,
- prognozowanie susz, przymrozków i ekstremalnych zjawisk pogodowych,
- monitoring i raportowanie zagrożeń dla upraw i hodowli zwierząt,
- uruchomienie systemu wczesnego ostrzegania przed epidemiami zwierzęcymi i chorobami roślin,
- zarządzanie gospodarstwem,
- integrację z systemami zarządzania kryzysowego.

Dzięki tym narzędziom rolnicy będą mogli skuteczniej przewidywać zagrożenia oraz planować działania adaptacyjne. Implementacja inteligentnych czujników monitorujących warunki pogodowe, jakość gleby, postęp upraw oraz stan zdrowia zwierząt pozwoli na kompleksowe zarządzanie gospodarstwem. Takie podejście umożliwia optymalizację procesów produkcyjnych, minimalizację strat oraz lepsze wykorzystanie dostępnych zasobów.

Od 2020 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wdraża S2MUR (System Satelitarnego Monitorowania Upraw Rolnych), który polegał na stworzeniu projektu, budowie i rozwoju platformy informatycznej wykorzystującej synergię danych satelitarnych, meteorologicznych, glebowych i statystycznych do monitorowania upraw rolnych. Dalsze inwestycje w ten i podobne projekty docelowo pozwolą rolnikom na efektywniejsze funkcjonowanie.

W celu zwiększenia efektywności tych systemów warto wdrożyć mechanizmy automatycznego powiadamiania rolników o nadchodzących zagrożeniach przez SMS lub aplikacje mobilne. Istotne jest także uwzględnienie funkcjonalności umożliwiających wymianę informacji między użytkownikami, co pozwoli na szybszą reakcję na zagrożenia. Ponadto niezbędna jest stała aktualizacja systemów prognozowania, które analizują zebrane dane i na ich podstawie przewidują przyszłe zagrożenia, takie jak susze, choroby roślin czy ekstremalne warunki pogodowe. Dzięki temu rolnicy mogą podejmować świadome decyzje i odpowiednio dostosowywać swoje działania, aby minimalizować ryzyko strat.

Wpływ na inne cele Działanie polegające na koordynacji strategii przebudowy wsi i rolnictwa z nadrzędnymi strategiami rozwoju ma bezpośredni wpływ na realizację celu F3 – *Zapewnienie środków na zadania programu przebudowy wsi i rolnictwa*, włączając program przebudowy wsi i rolnictwa w zestaw priorytetowych zadań państwa.

4.1.5. Zwiększenie przeciętnej powierzchni gospodarstwa rolnego

Ze względu na czynniki historyczne i geograficzne Polskę charakteryzuje duże rozdrobnienie gospodarstw. Średnia wielkość gospodarstwa rolnego nieznacznie przekracza obecnie 11,5 ha, jest więc znacznie mniejsza od progu opłacalności – zwłaszcza dla produkcji roślinnej. Wobec ograniczonych zasobów ziemi, która obecnie użytkowana jest poza rolnictwem, a mogłaby zwiększyć obszar użytków rolnych, zwiększenie wielkości gospodarstwa wymaga ich konsolidacji, co zresztą zgodne jest z celami rozwoju rolnictwa ujmowanymi w obowiązujących programach strategicznych.

4.1.5.1. Struktura agrarna – edukacja i doradztwo

Obszar	**R – Rolnictwo**
Cel szczegółowy	**R5 – Zwiększenie przeciętnej powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach rolnych**
Stan obecny	Struktura agrarna w Polsce jest jedną z najgorszych pod względem efektywności rolnictwa w Unii Europejskiej. Po okresie ograniczania wielkości gospodarstw rodzinnych w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych, w latach siedemdziesiątych zwiększono limity wielkości gospodarstw indywidualnych do 20 ha. Po roku 1990 nastąpiła kolejna fala przekształceń terenów rolnych po likwidowanych państwowych gospodarstwach rolnych, a także dzielenie dotychczas istniejących gospodarstw indywidualnych między członków rodzin. W 2011 r. średnia wielkość gospodarstwa rolnego wynosiła 10,3 ha. Powierzchnia gospodarstwa rolnego jest bezpośrednio powiązana z efektywnością produkcji oraz rentownością. Małe gospodarstwa (oprócz gospodarstw ekologicznych oraz

działów specjalnych produkcji rolnej) nie mogą funkcjonować efektywnie ze względu na zbyt mały areał. Dotychczasowe strategie rozwoju rolnictwa oraz opracowania naukowe wielokrotnie zwracały uwagę na konieczność zmiany struktury agrarnej w Polsce i wzrost przeciętnej powierzchni gospodarstwa rolnego.

Po 2020 r. sytuacja uległa nieznacznej poprawie. Nadal dominują jednak małe, kilkuhektarowe gospodarstwa. Jednocześnie z wyników Powszechnego Spisu Rolnego 2020 wynika, że ponad połowa z miliona właścicieli gospodarstw o powierzchni poniżej 10 ha nie utrzymuje się wyłącznie z rolnictwa. Według wyników badań zespołu pracowników Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej[150] w zależności od prowadzonej produkcji minimalna powierzchnia gospodarstwa, dla osiągnięcia pełnej rentowności oraz konkurencyjności na rynku, wynosi 80 ha dla gospodarstw uprawiających zboża i rośliny oleiste, 50 ha dla gospodarstw wyspecjalizowanych w uprawach różnych roślin i prawie 18 ha dla produkcji warzywnej. Analogiczne wartości dla produkcji mlecznej oraz trzody chlewnej wynoszą odpowiednio 37 ha oraz 46 ha.

Opis działania

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wraz z Ośrodkami Doradztwa Rolniczego przeprowadzą akcje edukacyjne pokazujące różnice w prowadzeniu gospodarstw różnej wielkości oraz wskazujące na możliwości pracy poza rolnictwem. Rolnicy muszą być świadomi nieefektywności gospodarowania na bardzo ograniczonym areale (z oczywistymi wyjątkami, np. działy specjalne produkcji rolnej) oraz swoich możliwości zmiany branży.

Jednocześnie w ramach tego działania nie przewiduje się programu pomocowego dla rolników, którzy chcą zwiększać wielkość swoich gospodarstw.

Uzasadnienie

Tematyka struktury agrarnej w Polsce jest podejmowana od dłuższego czasu. Ustrój rolny w latach 1945–1989, rozdysponowanie ziem z Państwowych Gospodarstw Rolnych

[150] Ziętara W., Zieliński, M., Mirkowska Z., Jóźwiak W., *Systemy i skala produkcji a obciążenia środowiskowo-klimatyczne*, Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, 2021, s. 70.

po 1990 r. oraz dzielenie działek wewnątrz rodzin rolniczych doprowadziło do sytuacji obecnej – istnienia ponad miliona gospodarstw na 15 milionach ha ziemi uprawnej. W ostatnich dziesięciu latach, podczas obowiązywania obecnej strategii rozwoju rolnictwa, przeciętna powierzchnia wzrosła o 1,1 ha[151], a w ostatnich dwudziestu latach – o 2 ha. Jednocześnie zakładamy, że do 2030 r. przeciętna wielkość gospodarstwa osiągnie wielkość 17 ha[152]. Jednak nawet ta wielkość nie jest wystarczająca – jak wynika z badań prowadzonych w Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej[153], gospodarstwa do 20 ha dysponują ograniczonym potencjałem rozwojowym i zazwyczaj podstawowym źródłem utrzymania ich właścicieli nie jest rolnictwo.

Niezależnie od danych statystycznych wiadomo, że faktyczna struktura agrarna jest inna – część ziemi rolnej jest dzierżawiona bezpośrednio między rolnikami – nie ma żadnych wiarygodnych danych dotyczących tego procederu, a szacunki są bardzo zróżnicowane.

Alternatywnym rozwiązaniem (lub wzmocnieniem transformacji struktury agrarnej) mogłoby być tworzenie spółdzielni lub grup producenckich – doświadczenia z ostatnich kilkunastu lat funkcjonowania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich pokazują jednak, że to rozwiązanie nie jest wykorzystywane powszechnie. Na pewno wyzwaniem w tym obszarze będzie również demografia rolników – dane KRUS wskazują, że liczba rolników stale maleje, a jednocześnie przeciętny wiek rośnie i przekroczył już 50 lat.

Wiodącą rolę w procesie edukowania i wspierania rolników w zakresie struktury agrarnej powinny objąć ośrodki doradztwa rolniczego przy wsparciu ARiMR – obie te instytucje dysponują oddziałami terenowymi, są obecne w każdym powiecie lub podregionie i są podstawowymi instytucjami obsługi rolnictwa. Budowanie świadomości oraz działania

[151] 10,49 ha w 2015 i 11,59 ha w 2024 – por. *Średnia powierzchnia gospodarstwa,* https://www.gov.pl/web/arimr/srednia-powierzchnia-gospodarstwa2.

[152] Przeciętna powierzchnia gospodarstwa rolnego jest miernikiem wskaźnikiem pomiaru celu szczegółowego I: *Wzmocnienie bezpieczeństwa żywnościowego i odporności na kryzysy*, SZRWRiR 2030.

[153] Jóźwiak W., Mirkowska Z., Sobierajska J., Zieliński M., Ziętara W., *Adjustment processes in selected types of farms depending on their income situation*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej", nr 4/361(2019), s. 29–54.

edukacyjne są niezbędne, żeby ewentualne działania wspierające zmiany struktury agrarnej i zbudowane do nich narzędzia były efektywnie wykorzystywane.

Wpływ na inne cele Działanie ma bezpośredni wpływ na realizację celu F3 – *Zapewnienie środków na zadania programu przebudowy wsi i rolnictwa*, włączając program przebudowy wsi i rolnictwa w zestaw priorytetowych zadań państwa.

4.1.5.2. Przyspieszenie sprzedaży gruntów przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

Obszar	**R – Rolnictwo**
Cel szczegółowy	**R5 – Zwiększenie przeciętnej powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach rolnych**

Stan obecny Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, zarządzany przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, posiada ponad 1,3 miliona ha ziemi rolnej, z czego obecnie 1,11 miliona hektarów jest dzierżawione przez najemców lub przekazane w użytkowanie wieczyste. Pozostałe grunty – prawie 200 tys. hektarów – pozostają do rozdysponowania. W 2016 r. uchwalono ustawę o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw[154], w której wstrzymano możliwość zakupu ziemi z zasobu na okres 5 lat. W 2021 r. uchwalono nowelizację[155], wstrzymując sprzedaż ziemi na kolejne 5 lat. Obecne przepisy obowiązują do 30 kwietnia 2026 r., jednak według dyrektora generalnego KOWR Henryka Smolarza *nic nie wskazuje na to, aby coś się miało zmienić w sprawie zakazu sprzedaży państwowej ziemi po tej dacie*[156]. Dnia 11 kwietnia 2025 r. grupa posłów złożyła w sejmie poselski projekt ustawy wstrzymujący sprzedaż ziemi z zasobu o kolejne 10 lat.

[154] Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 2025 r. poz. 559.

[155] Ustawa z dnia 17 marca 2021 r. o zmianie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. poz. 760.

[156] Kozłowska A., *Czy zakaz sprzedaży ziemi z KOWR wygaśnie w 2026 r.?*, https://www.farmer.pl/prawo/nieruchomosci/czy-zakaz-sprzedazy-ziemi-z-kowr-wygasnie-w-2026-r,157428.html.

Opis działania	Przy odpowiednich zastrzeżeniach dotyczących przeznaczenia i wykorzystania ziemi rolnej przez nabywców należy dopuścić ponowną jej sprzedaż przez Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa. Sprzedaż musi być warunkowana wykorzystaniem ziemi w celu produkcji żywności; w przypadku niedotrzymania warunków sprzedaży, ziemia powinna wrócić do Zasobu.
Uzasadnienie	Funkcjonujące dzisiaj rozwiązanie pozwala jedynie na dzierżawę ziemi rolnej bez możliwości jej zakupu i tym samym bez pełnej gwarancji możliwości jej użytkowania w dłuższym okresie. Tym samym ogranicza skłonność do inwestycji przez gospodarstwa rolne korzystające z dzierżawionej ziemi. Wprowadzenie warunkowania sprzedaży sposobem wykorzystania ziemi oraz odpowiednie zapisy ustawowe pozwalające na odebranie ziemi zakupionej z zasobu ze względu na brak produkcji rolnej pozwolą jednocześnie zwiększyć potencjał gospodarstw rolnych i zabezpieczyć interes Skarbu Państwa.
Wpływ na inne cele	Działanie polegające na wznowieniu sprzedaży ziemi rolnej przez KOWR powinno się przyczynić do poprawy struktury agrarnej oraz ogólnej dochodowości gospodarstw rolnych. Nie będzie miało wpływu na pozostałe cele szczegółowe.

4.2. Produkcja i jakość żywności

Działania proponowane w obszarze „Produkcja i jakość żywności" koncentrują się przede wszystkim wokół działań zmierzających w konsekwencji do poprawy kondycji zdrowotnej społeczeństwa, jak również budowania zdrowych nawyków żywieniowych. Proponowane działania odpowiadają na rosnące oczekiwania społeczne wobec jakości żywności, transparentności procesów produkcji, a także kontroli jakości. Wśród niezbędnych do podjęcia działań zakłada się m.in. wprowadzenie bardziej restrykcyjnych norm dopuszczania żywności do obrotu, ustalenie standardów żywienia w placówkach publicznych, wzmocnienie nadzoru nad produkcją i wykorzystaniem środków publicznych, promocję żywności ekologicznej i zdrowych nawyków żywieniowych, jak również form współpracy wśród rolników. Zaprojektowane działania przypisano do czterech głównych celów:

- P1 – Zaostrzenie norm jakościowych dla artykułów rolnych i żywności
- P2 – Wzmocnienie służb kontroli jakości
- P3 – Promocja zdrowego żywienia
- P4 – Wsparcie grup producenckich i innych form współpracy rolników

4.2.1. Zaostrzenie norm jakościowych dla artykułów rolnych i żywności

Realizację celów związanych z poprawą kondycji zdrowotnej społeczeństwa należy rozpocząć od działań, które koncentrują się przede wszystkim na zaostrzeniu norm jakościowych dla artykułów, które pojawiają się na rynku – zarówno żywności przetworzonej, jak i nieprzetworzonej. Takie działanie oddziałuje nie tylko na producentów, zmuszając ich do przestrzegania obowiązujących norm, ale także konsumentów – budując zaufanie i zapewniając rzetelną informację o składzie produktu. Drugim działaniem w ramach poniższego celu jest wprowadzenie standardów żywienia w placówkach publicznych, co ma na celu promocję zdrowych nawyków żywieniowych w każdej grupie społecznej, jak również spełnia funkcje zdrowotne. Każde z działań ma na celu pośrednio lub bezpośrednio wpłynąć na stosowane praktyki produkcji żywności.

4.2.1.1. Zaostrzenie norm dopuszczania żywności na rynek

Stan obecny

Na terenie Unii Europejskiej obowiązują normy określające dopuszczalne poziomy pozostałości substancji chemicznych (takich jak pestycydy, antybiotyki, hormony czy metale ciężkie) w żywności pochodzenia roślinnego i zwierzęcego[157]. Najwyższe dopuszczalne poziomy zanieczyszczeń substancjami wymienionymi w rozporządzeniu obejmują jadalną część żywności i mają również zastosowanie do żywności złożonej, przetworzonej, suszonej lub rozcieńczonej, z uwzględnieniem stosownych elementów procesu przetwarzania.

Obowiązujące przepisy dopuszczają minimalne śladowe ilości substancji szkodliwych, zakładając, że w tych ilościach nie są one szkodliwe dla zdrowia człowieka. Konsument nie ma świadomości, że znaczna część żywności przetworzonej lub pochodzenia zwierzęcego może zawierać

[157] Rozporządzenie Komisji (UE) 2023/915 z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych poziomów niektórych zanieczyszczeń w żywności oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1881/2006.

pozostałości substancji, które w dłuższej perspektywie mogą mieć negatywny wpływ na zdrowie.

W Polsce kontrolę żywności sprawuje przede wszystkim Główny Inspektorat Sanitarny (GIS) oraz Państwowa Inspekcja Sanitarna, które przeprowadzają losowe badania próbek produktów spożywczych obecnych na rynku. Zgodnie z art. 73 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia[158] z Państwową Inspekcją Sanitarną współdziałają, na zasadach określonych przez właściwych ministrów do spraw zdrowia, rolnictwa i obrony narodowej, organy Inspekcji Weterynaryjnej, Wojskowej Inspekcji Sanitarnej oraz Wojskowej Inspekcji Weterynaryjnej.

Opis działania

Konieczne do podjęcia działania obejmują:

- opracowanie i wdrożenie planu zaostrzania norm dopuszczania żywności na rynek, który uwzględnia obniżenie dopuszczalnych poziomów pozostałości substancji chemicznych (np. pestycydów, antybiotyków, substancji hormonalnych),
- identyfikację szkodliwych związków chemicznych oraz ograniczenie ich obecności w produktach dopuszczonych do obrotu,
- przejrzystość składu chemicznego produktów – wprowadzanie obowiązku znakowania produktów posiadających w składzie nawet drobne ilości niepożądanych substancji i związków,
- wzmocnienie kontroli gotowych produktów w sklepach oraz stworzenie krajowej bazy danych dostępnej publicznie, w której będą zamieszczane wyniki kontroli żywności wraz z nazwami producentów i pochodzeniem produktów,
- uwzględnienie w ramach polityk żywnościowych powyższych postulatów.

Uzasadnienie

Poprawa jakości produkcji rolnej nie jest gwarantem wzrostu jakości żywności. Tak jak rolnictwo może korzystać ze szkodliwych środków w celu poprawienia wydajności, tak samo może się to odbywać na etapie przetwórstwa. Obecny system dopuszcza do obrotu żywność, w której wykazywane są niezerowe poziomy substancji chemicznych, mimo że badania

[158] Dz.U. z 2023 r. poz. 1448.

wskazują na powiązania między obecnością pozostałości antybiotyków w żywności a narastającą opornością bakterii na leczenie u ludzi, ryzykiem zaburzeń hormonalnych czy chorób przewlekłych (efekt kumulacji substancji chemicznych w organizmie)[159].

Ponadto obowiązywanie norm na poziomie produkcji rolnej nie gwarantuje wzrostu jakości żywności. Niezbędne jest rozszerzenie zakresu i zaostrzenie charakteru norm w ramach kolejnych etapów łańcucha dostarczania żywności, w tym szczególnie na etapie przetwórstwa. Tak jak rolnictwo może korzystać ze szkodliwych środków w celu m.in. poprawy wydajności, tak samo może się to odbywać właśnie na etapie jej przetwarzania.

Wpływ na inne cele Działanie to wspiera realizację celu dotyczącego ograniczenia zużycia środków chemicznych i antybiotyków, ponieważ zmusi producentów do rezygnacji z intensywnych form produkcji wymagających stosowania wspomagaczy chemicznych, nawozów sztucznych czy środków ochrony roślin.

Nowe normy dopuszczające produkty do obrotu rynkowego będą wpływały na cele R1 – *Ograniczenie zużycia środków chemicznych i antybiotyków*, R3 – *Zakaz chowu przemysłowego*, a także O1 – *Zwiększenie udziału bezpośredniej sprzedaży produktów rolnych przez rolników*.

4.2.1.2. Nowe standardy żywienia w placówkach publicznych

Obszar	**P – Produkcja i jakość żywności**
Cel szczegółowy	**P1 – Zaostrzenie norm jakościowych dla artykułów rolnych i żywności**
Stan obecny	Żywienie w placówkach publicznych (tj. szkoły, szpitale, domy pomocy społecznej) jest obecnie regulowane wyłącznie przez ogólne normy sanitarne i bezpieczeństwa żywności, a same zapisy dotyczące wartości odżywczych,

[159] Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób. Agencja Unii Europejskiej, https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/antimicrobial-resistance-eueea-ears-net-annual-epidemiological-report-2023.

które należy zapewnić w ramach posiłku, przyjmują charakter rekomendacji, zaleceń[160].

Opracowaniem wytycznych dotyczących żywienia dzieci i młodzieży zajmuje się Instytut Żywności i Żywienia. Wytyczne te mają jednak tylko status zaleceń. Brakuje obowiązujących standardów, które gwarantowałyby jakość surowców wykorzystywanych do przygotowania posiłków, co ma znaczenie dla utrzymania poziomu zdrowia i jakości życia dzieci, osób starszych i chorych.

Opis działania

Celem działania będzie ustalenie nowych standardów żywienia obowiązujących w placówkach publicznych i dostosowanych do charakteru tych placówek. Nowe standardy będą uwzględniać aspekty dietetyczne, minimalne poziomy jakości artykułów żywnościowych dopuszczalnych w ramach żywienia zbiorowego. Aby obowiązywały w ramach wszystkich placówek publicznych, należy wprowadzić je odpowiednim rozporządzeniem. Warto uwzględnić przeprowadzenie pilotażu np. na obszarze jednego województwa lub powiatu.

Proponowane standardy uwzględnią w szczególności:

- zakaz stosowania produktów przetworzonych zawierających konserwanty, sztuczne barwniki, aromaty,
- obowiązek wykorzystywania produktów świeżych, lokalnych i sezonowych;
- ustalenie minimalnego udziału żywności roślinnej i pełnoziarnistej oraz wartości odżywczych i indeksu glikemicznego w planowaniu posiłków.

Rozważyć należy wdrożenie systemu certyfikacji żywienia „Standard Żywności Publicznej". Instytucja wskazana przez Ministra Zdrowia będzie – na wniosek placówki publicznej – kontrolowała i potwierdzała spełnianie przyjętych kryteriów jakości.

Uzasadnienie

Nowe standardy żywienia w placówkach publicznych będą wpływały na wzrost oczekiwań wobec dostawców. To w sposób oddolny wymusi zmiany wśród dostawców artykułów rolnych i żywności, co będzie związane z drugiej strony z większymi oczekiwaniami dotyczącymi norm jakościowych tychże

[160] *Żywienie zbiorowe w szkołach i przedszkolach*, https://www.gov.pl/web/psse-piotrkow-trybunalski/zywienie-zbiorowe-w-szkolach-i-przedszkolach.

	produktów i łatwiejszego ich egzekwowania. W konsekwencji wprowadzenia wymogów w ramach placówek publicznych poprawi się poziom zdrowia społeczności. Żywienie w instytucjach publicznych stanowi wzorzec jakościowy i edukacyjny, promując zdrowe nawyki żywieniowe i wspierając lokalnych producentów żywności wysokiej jakości. Nowe standardy wiążą się z wprowadzeniem wymogów uwzględniania innych niż cenowe czynników warunkujących przyjęcie oferty w ramach zamówień publicznych. Obecna praktyka – często polegająca na wyborze najtańszych dostawców – prowadzi do serwowania posiłków niskiej jakości, ubogich w wartości odżywcze, z użyciem wysoko przetworzonych surowców.
Wpływ na inne cele	Działanie to będzie miało konsekwencje dla obszaru finansów publicznych przez zwiększone wydatki jednostek publicznych z uwagi na modyfikację kryterium „najniższej ceny" na kryterium „jakości".

4.2.2. Wzmocnienie służb kontroli jakości

Zaplanowane działania przyczyniające się do wzmocnienia służb kontroli jakości mają na celu zwiększenie skuteczności nadzoru na procesami, jakie mają miejsce w systemie produkcji żywności. Na realizację tego celu składają się działania, które przyczyniają się do eliminacji nieuczciwych praktyk i tym samym poprawę warunków konkurencji, tj. wdrożenie skutecznych mechanizmów ujawniania nielegalnej produkcji zwierzęcej. Z drugiej strony brane są pod uwagę również aktywności, których celem jest zaostrzenie kontroli wykorzystania środków pomocowych przez organy dotujące, co ma przysłużyć się do zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności w kontekście wykorzystania środków publicznych.

4.2.2.1. Mechanizm ujawniania nielegalnej produkcji zwierzęcej

Obszar	**P – Produkcja i jakość żywności**
Cel szczegółowy	**P2 – Wzmocnienie służb kontroli jakości**
Stan obecny	W Polsce odpowiedzialność za kontrolę jakości artykułów rolno-spożywczych i dopuszczania ich do obrotu jest rozproszona na kilka instytucji:

- Główny Inspektorat Sanitarny (GIS),
- Inspekcję Weterynaryjną,
- Państwową Inspekcję Sanitarną (PIS),
- Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN),
- Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS).

Przeprowadzone analizy wskazują na rozdrobnienie kompetencji między tymi jednostkami, ale przede wszystkim na ograniczoną wymianę informacji między służbami. Instytucje te w większości przypadków borykają się także z problemem niewystarczająco wyposażonych laboratoriów.

Opis działania

Minister Rozwoju Wsi i Rolnictwa we współpracy z Ministrem Zdrowia i Ministrem Finansów opracują program modernizacji i integracji służb kontrolujących jakość żywności wchodzącej na rynek. W dokumencie tym należy omówić:

- potrzebę zwiększenia zatrudnienia inspektorów kontroli jakości,
- potrzebę rozszerzenia sieci laboratoriów wyposażonych w narzędzia do analizy pozostałości pestycydów, substancji weterynaryjnych, metali ciężkich, mikrobiologii żywności,
- założenia funkcjonowania systemu oceny producentów importerów pod względem historii jakości oraz zgodności z przepisami,
- założenia zintegrowanego systemu informatycznego, w którym miałaby miejsce wymiana danych, w tym wyników kontroli między służbami inspekcji,
- uwzględnienie niezapowiedzianych kontroli w punktach produkcji i dystrybucji żywności,
- uproszczenie sprawozdawczości.

Mechanizm ujawniania nielegalnej produkcji zwierzęcej należy oprzeć na skutecznych działaniach kontrolnych i wdrażaniu efektywnych procedur ujawniania. Wzmocnienie procedury nastąpi przez:

- zobowiązanie powiatowych lekarzy weterynarii do bezwzględnego prowadzenia kontroli zgłaszanych ubojów gospodarczych i prowadzenia ich pełnego rejestru,
- intensyfikację działań Generalnego Inspektoratu Weterynarii w procesie interpretowania oraz wyjaśniania

	obowiązujących przepisów podmiotom współtworzącym system urzędowej kontroli żywności.
Uzasadnienie	Jednym z problemów funkcjonowania służb kontroli jakości jest brak mechanizmów wspierających ich pracę. Obecnie obowiązujący system kontroli jest rozproszony, co skutkuje niską efektywnością podejmowanych działań. Wymagana jest lepsza koordynacja działań służb kontroli, w tym rozdzielenie kompetencji w celu zwiększenia skuteczności tychże działań. Działanie to musi wystąpić równolegle z ustaleniem norm jakościowych dotyczących żywności, aby zapewnić skuteczne ich egzekwowanie. W dłuższej perspektywie inwestycja ta zwiększy efektywność działania państwa i ograniczy koszty wynikające z kryzysów żywnościowych, jak również wycofywania niebezpiecznych produktów z rynku.
Wpływ na inne cele	Mechanizmy ujawniania nielegalnej produkcji i działanie z tym powiązane będą oddziaływać na cel R3 – *Zakaz chowu przemysłowego* oraz P2 – *Wzmocnienie służb kontroli jakości*.

4.2.2.2. Zaostrzenie kontroli wykorzystania środków pomocowych przez organy dotujące

Obszar	**P – Produkcja i jakość żywności**
Cel szczegółowy	**P2 – Wzmocnienie służb kontroli jakości**
Stan obecny	Za redystrybucję środków pomocowych z programów unijnych, takich jak Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, Krajowego Planu Strategicznego WPR oraz pozostałych funduszy unijnych (EFRROW, EFMR, EFRR), odpowiedzialne są Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) czy urzędy marszałkowskie. Kontrola wydatkowania środków przez beneficjentów odbywa się przede wszystkim po zakończeniu wydatkowania przez ocenę sprawozdań, co prowadzi do wielu nadwyrężeń systemu dotacji.
Opis działania	Za opracowanie zasad przyznawania i wykorzystania środków pomocowych przez instytucje dotujące odpowiedzialny

jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi we współpracy z Ministrem Finansów. Wśród zasad zintegrowanego systemu wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich z funduszy pomocowych znajdą się zapisy uwzględniające m.in.:

- obowiązek upublicznienia ewidencji celów i efektów przyznawania dotacji,
- utworzenie zespołów audytorskich odpowiedzialnych za monitorowanie jakości realizowanych inwestycji wraz z nadaniem im odpowiednich kompetencji, które umożliwią podjęcie kontroli przed końcową wypłatą dotacji,
- wdrożenie systemu sankcji w przypadku niezgodnego wykorzystania dotacji,
- opracowanie zakresu oceny rzeczywistego wpływu dotowanych inwestycji na poprawę jakości produkcji i jakości żywności,
- rozszerzenie kompetencji Najwyższej Izby Kontroli i Regionalnych Izb Obrachunkowych do regularnej oceny celowości lokowanych środków w ramach wsparcia publicznego.

Uzasadnienie

Skuteczność wykorzystania środków publicznych jest zależna od prowadzonej polityki udzielania dotacji, w tym form kontroli wykorzystania tych środków pieniężnych. Brak jasnych zasad kontroli, w tym brakujące kompetencje wśród przedstawicieli organów kontroli (narzędzia kontroli), jak również niedostateczny monitoring nie gwarantują obecnie realnej poprawy standardów wydatkowania środków publicznych, tj. nie przekładają się w tak znaczącym stopniu na jakość produkcji i żywności. Większa przejrzystość procesu finansowania, kontroli wydatkowania i procedur z tym związanych przełoży się na efektywność wykorzystania pomocy ze środków publicznych, eliminując próby wyłudzeń. Uzależnienie wypłaty transzy środków od osiągnięć konkretnych rezultatów przyczyni się do właściwego nimi gospodarowania.

Wpływ na inne cele

Działanie będzie bezpośrednio wpływać na wszystkie cele, w których przewidziano środki pomocowe (krajowe lub unijne).

4.2.3. Promocja zdrowego żywienia

Realizacja tego celu obejmuje szeroki wachlarz działań. Począwszy od edukacji konsumenckiej, upowszechniania wiedzy o wpływie jakości żywności i codziennych wyborów żywieniowych na zdrowie, przez promocję produktów ekologicznych i prozdrowotnych, rozwijanie systemów certyfikacji produktów rolnych po modyfikację procedur związanych z certyfikacją gospodarstw ekologicznych. Zakłada się, że promocja zdrowego żywienia powinna odbywać się od najmłodszych lat, stąd jednym z działań jest również aktualizacja programów nauczania w szkołach w zakresie praktycznych aspektów zdrowego żywienia, co ma na celu budowanie zdrowych nawyków żywieniowych wśród następnych pokoleń.

4.2.3.1. Edukacja konsumencka

Obszar	**P – Produkcja i jakość żywności**
Cel szczegółowy	**P3 – Promocja zdrowego żywienia**
Stan obecny	Samo określenie norm żywienia człowieka i zaleceń przez Instytut Żywności i Żywienia w Polsce nie wystarcza do wypracowania zdrowych wzorców żywieniowych. Wiedza o prawidłowym żywieniu nie jest powszechnie znana, a tym bardziej wcielana w życie. Aktywności w zakresie edukacji dotyczącej zdrowego odżywiania nie są skoordynowane na poziomie kraju, są to pojedyncze aktywności – kierowane głównie do najmłodszych. Niestety, w większości przypadków nie przekładają się na późniejsze decyzje żywieniowe, ponieważ to rodzice nie mają wystarczającej wiedzy, jak poprawnie oceniać wartość odżywczą produktów podawanych swoim dzieciom i nie stosują poprawnych wzorców żywieniowych od małego. Brakuje więc systemowego podejścia, które pozwalałoby kompleksowo od najmłodszych lat kształcić prawidłowe wzorce żywieniowe, w tym dotyczące zdrowego odżywiania, świadomego wyboru produktów czy czytania etykiet, które obejmowałyby zarówno dzieci, jak i ich rodziców i seniorów.
Opis działania	Program edukacji konsumenckiej zostanie oparty o dwa podstawowe zadania: • zbudowanie świadomości społecznej dotyczącej potrzeby poprawnego odżywiania, wyboru odpowiednich

produktów żywnościowych oraz wpływu na zdrowie, szczególnie w dłuższym okresie,

- przekazanie odpowiedniej wiedzy i umiejętności konsumentom, dzięki którym będą potrafili samodzielnie wybrać te produkty, które są zdrowsze, bezpieczniejsze, mają lepszy skład, ale również będą potrafili przygotować samodzielnie zbilansowaną i urozmaiconą dietę.

Edukację konsumencką należy rozpocząć na etapie wychowania przedszkolnego lub przynajmniej szkoły podstawowej – bardzo istotne będzie edukowanie i nauczanie, doświadczanie, a nie agitacja. Dokładny sposób realizacji zadania i metody dodania tego do istniejących planów nauczania są sprawą drugorzędną – istotne będzie rozpoczęcie procesu.

Skuteczność programu edukacji konsumenckiej będzie uzależniona nie tylko od jakości jej prowadzenia, ale także od możliwości neutralizacji najważniejszego zagrożenia: przyzwyczajenia konsumentów do określonej diety i określonych składników żywieniowych w niektórych przypadkach mogą być nie do przezwyciężenia.

W zależności od dostępności środków finansowych działania tutaj podejmowane mogą być wzmacniane przez działania na rzecz aktywności fizycznej (w tym działania na szczeblu lokalnym z budową infrastruktury włącznie) oraz profilaktykę uzależnień.

Za koordynację działań w tym zakresie odpowiedzialne będą Ministerstwo Zdrowia, Narodowy Fundusz Zdrowia, jak również Ministerstwo Edukacji (z uwagi na konieczność wejścia do szkół z tematyką jakości żywności i zachowań żywieniowych). Co więcej, Minister Zdrowia we współpracy z Ministrem Edukacji i ekspertami: dietetykami (kwestie merytoryczne) oraz dydaktykami (kwestie skutecznego przekazu) zobowiązani zostaną do opracowania Ogólnopolskiego Programu Edukacji Konsumenckiej w zakresie zdrowego żywienia, który zostanie:

- wprowadzony jako obowiązkowy moduł kształcenia w ramach podstawy programowej w szkołach podstawowych i średnich, w tym w ramach spotkań z rodzicami (osobno, ale również jako rodzic + dziecko + wychowawca/animator),

- wzmocniony o materiały edukacyjne (treści, filmy, quizy) opracowane przez ekspertów, aby ujednolicić przekazywane informacje,
- wdrożony także na poziomie osób 50+, w tym osób starszych/seniorów, jako element profilaktyki zdrowotnej.

Uzasadnienie	Największym wyzwaniem na drodze w budowaniu zdrowych nawyków żywieniowych jest niska świadomość konsumentów, społeczeństwa na temat zdrowej diety. Działania dotyczące kontroli jakości żywności na rynku, nawet najbardziej restrykcyjne, nie przyniosą wystarczających efektów, jeżeli konsumenci nie będą świadomie wybierać produktów zgodnych z założeniami zdrowej i zrównoważonej diety. Jeżeli nie same wymagania prawne, to właśnie zmiany zachowań zakupowych mogą wymusić zmianę procesów produkcji i sprzyjać rynkowi żywności mało przetworzonej i wysokiej jakości.
Wpływ na inne cele	Przez tworzenie popytu na żywność wyższej jakości zwiększenie świadomości konsumentów będzie oddziaływało na cele w obszarach rolnictwa oraz produkcji i jakości żywności.

4.2.3.2. Definicje żywności prozdrowotnej i jakości żywności prozdrowotnej

Obszar	**P – Produkcja i jakość żywności**
Cel szczegółowy	**P3 – Promocja zdrowego żywienia**
Stan obecny	W prawodawstwie brakuje jednolitej, prawnie wiążącej definicji „zdrowej żywności" czy „żywności prozdrowotnej". Mimo to, termin ten jest powszechnie wykorzystywany w marketingu i handlu, jednak nie ma precyzyjnego uregulowania ani w zakresie składu, ani właściwości odżywczych czy technologii produkcji. Co więcej, termin ten bywa nadużywany w kontekście produktów wysoko przetworzonych, które zawierają dodatek witamin, błonnika. Nadużywanie i niewłaściwe posługiwanie się terminem „zdrowa żywność" wymaga wprowadzenia do krajowego porządku prawnego pojęcia, które poprawnie oddawałoby charakterystykę i właściwości żywności, której spożywanie wpływa pozytywnie na stan zdrowia.

Opis działania

Definicja wraz z odpowiednimi wymaganiami prawnymi w stosunku do kryteriów klasyfikacji zostanie opracowana w Ministerstwie Zdrowia we współpracy z Instytutem Żywności i Żywienia oraz Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Prawnie wiążąca definicja będzie uwzględniać także normy jakościowe żywności oraz instytucje z kompetencjami do klasyfikowania żywności jako spełniającej definicję żywności prozdrowotnej. Dlatego ocenę bezpieczeństwa żywnościowego danego produktu oraz skuteczności jego funkcji dla zdrowia powinna prowadzić specjalnie powołana do tego celu instytucja certyfikująca afiliowana przy Ministrze Zdrowia.

Procedura definiowania uwzględnia:

- opracowanie definicji w oparciu o kryteria naukowe,
- określenie minimalnych i maksymalnych wartości kluczowych dla składników odżywczych uznawanych za prozdrowotne,
- opracowanie systemu certyfikacji wraz z procedurą weryfikacji oraz instytucją odpowiedzialną za przeprowadzenie procesu,
- opracowanie publicznie dostępnego rejestru produktów zweryfikowanych i zatwierdzonych jako żywność prozdrowotna,
- kampanię informacyjną skierowaną do konsumentów dotyczącą różnic między żywnością reklamowaną jako zdrowa a tą, która spełnia określone kryteria jakościowe.

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

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

choroby jest klinicznie i żywieniowo ustalony w składniku tego produktu[161].

Równolegle celem skutecznego eliminowania praktyk nadużywania terminu „żywność prozdrowotna" jego ustawowemu zdefiniowaniu będzie towarzyszyć określenie cech jakościowych „żywności prozdrowotnej". Rekomenduje się, aby standaryzację jakości żywności prozdrowotnej oprzeć na przesłankach wypracowanych dla FOSHU. Tym samym, aby produkt żywnościowy mógł być określony mianem sprzyjającego zdrowiu, musiałby spełnić następujące wymagania:

- jego skuteczność została oparta na dowodach naukowych, w tym badaniach klinicznych;
- jego bezpieczeństwo zostało oceniane na podstawie historycznych danych dotyczących wzorców konsumpcji i dodatkowych badań bezpieczeństwa przeprowadzonych na ludziach;
- oznaczono w sposób analityczny składową funkcjonalną odpowiedzialną za korzystne działanie fizjologiczne[162].

Uzasadnienie

Obecna sytuacja sprzyja dezinformacji i prowadzi do fałszywego poczucia bezpieczeństwa zdrowotnego wśród konsumentów. Wprowadzenie jednoznacznych definicji i standardów jakości żywności prozdrowotnej jest konieczne, by ograniczyć nadużycia marketingowe i zapewnić konsumentom realną możliwość dokonywania świadomych wyborów żywieniowych.

Prozdrowotny wpływ produktu żywnościowego na zdrowie musi zostać potwierdzony w sposób uznany przez wiedzę naukową, głównie dlatego, że nie wynika on jedynie z faktu, że żywność ta nie została wytworzona z wykorzystaniem metod i środków produkcji nieszkodliwych dla zdrowia. W związku z tym wprowadzenie terminu „żywność prozdrowotna" pociąga za sobą konieczność ustanowienia standardów „jakości żywności prozdrowotnej"

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

[162] Yamada K., Sato-Mito N., Nagata J., Umegaki K., *Health claim evidence requirements in Japan*, „The Journal of Nutrition", nr 138/6(2008), s. 1192–1198.

i przypisania kompetencji w zakresie ich badania jednolitej, wyspecjalizowanej służbie zajmującej się kontrolą żywności. Wdrożenie wskazanych wyżej rekomendacji oprzeć należy na rozporządzeniu (WE) 1924/2006[163] oraz załączniku do rozporządzenia (WE) nr 116/2010[164], a także rozporządzeniu Komisji (UE) Nr 432/2012[165] i załączniku do rozporządzenia Komisji (UE) nr 1047/2012[166] wprowadzających oznaczenia produktów żywnościowych korzystnych dla zdrowia, mających postać oświadczeń zdrowotnych:

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

Oświadczenie potwierdza, że produkt ma cechy wpływające pozytywnie na zdrowie[167]. Uzyskanie zezwolenia na posługiwanie się oświadczeniem wymaga złożenia wniosku do GIS. Wniosek przekazywany jest do Europejskiego Urzędu do spraw Bezpieczeństwa Żywności (EFSA), który wydaje opinię stanowiącą dla Komisji Europejskiej (KE) podstawę do decyzji w sprawie zezwolenia na posługiwanie się oświadczeniem zdrowotnym w odniesieniu do produktu żywnościowego. Wprowadzenie ustawowej definicji „żywności prozdrowotnej" należy oprzeć zarówno na powołanych regulacjach UE, jak i na najlepszych praktykach (przykład Japonii[168]).

---

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

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

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

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

[167] EFSA, *Health claims 2021*, European Food Safety Authority, 2021, www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/health-claims.

[168] Subirade M., *Report on functional foods*, Food and Agriculture Organization, Rome 2007.

Wpływ na inne cele Działanie to oddziałuje na realizację celu K1 – Zaostrzenie wymagań środowiskowych w produkcji rolniczej i wsparciu rozwoju wsi.

4.2.3.3. Stworzenie warunków dla szerszej certyfikacji produktów rolnych

Obszar	**P – Produkcja i jakość żywności**
Cel szczegółowy	**P3 – Promocja zdrowego żywienia**
Stan obecny	Głównymi barierami wskazywanymi przez praktyków na drodze do certyfikacji produktów rolnych są wysokie koszty procesu certyfikacji, złożone procedury administracyjne, brak wiedzy i doradztwa wśród rolników oraz niski poziom rozpoznawalności certyfikatów wśród konsumentów. W rezultacie rolnicy często rezygnują z ubiegania się o certyfikaty mimo spełniania części wymagań jakościowych, co ogranicza przejrzystość i konkurencyjność rynku.
Opis działania	Za podstawę certyfikacji odpowiednio produkcji roślinnej i zwierzęcej należy przyjąć: • nadzorowany przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa system „Integrowana Produkcja Roślin", • afiliowany przy Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi system Gwarantowanej Jakości Żywności (QAFP). Działanie należy oprzeć na funkcjonujących krajowych systemach jakości żywności afiliowanych przy Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi[169]. Ich wykorzystanie znajdzie zastosowanie zarówno w odniesieniu do produktów roślinnych, jak i zwierzęcych. Przyjęcie jako bazy funkcjonujących systemów wyeliminuje potrzebę tworzenia nowych rozwiązań i pozwoli wzmocnić działające aktualnie instytucje. Certyfikację produkcji roślinnej należy oprzeć na systemie Integrowanej Produkcji Roślin (IP), nad którym nadzór prowadzi Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa[170].

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

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

System ten dostępny jest dla producentów, którzy wytwarzając żywność, opierają się na produkcji pozbawionej udziału metali ciężkich, pozostałości po środkach wykorzystywanych w ochronie roślin i innych szkodliwych dla zdrowia substancji. IP łączy bezpieczeństwo żywności z ochroną środowiska, a jednocześnie uwzględnia walory ekologiczne, takie jak ochrona krajobrazu rolniczego i różnorodność biologiczna. Certyfikat IP oznacza uczestnictwo w systemie, który umożliwia wykorzystanie w zrównoważony sposób postępu technologicznego i biologicznego w produkcji roślinnej, kładąc nacisk na ochronę ludzi i środowiska[171].

Certyfikacja produkcji mięsa zostanie oparta na Systemie Gwarantowanej Jakości Żywności (QAFP). Twórcą QAFP jest Unia Producentów i Pracodawców Przemysłu Mięsnego[172]. Rekomendowany system, w przeciwieństwie do innych krajowych systemów jakości obejmujących produkty zwierzęce [tj. System Quality Meat Program (QMP) i System Jakości Wieprzowiny (PQS)], ma charakter wieloproduktowy i uwzględnia mięso wieprzowe, drobiowe, a także wędliny drobiowe i wieprzowo-wołowe. Z uwagi na to, że rolą QAFP jest ujednolicenie parametrów jakościowych wytwarzanych produktów i zapewnienie ich powtarzalności, system ten pozwala na zaostrzenie norm produkcji zwierzęcej i wprowadzenie zakazu stosowania niektórych metod hodowli. Te zaś warunkują wytwarzanie dobrych jakościowo produktów żywnościowych z poszanowaniem środowiska i dobrostanu zwierząt. Jest to możliwe, gdyż QAFP obejmuje swoim zasięgiem wszystkie ogniwa łańcucha produkcyjnego – „od pola do stołu".

Z uwagi na to, że system normalizuje całą drogę, jaką żywność przebywa od rolnika aż do konsumenta i uwzględnia procedury gwarantujące bezpieczeństwo oraz wyższą jakość żywności, może on stanowić alternatywę dla produkcji ekologicznej. Stworzenie warunków dla szerszej certyfikacji produktów rolnych wymaga włączenia Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w proces promowania afiliowanych przy Ministerstwie certyfikatów, a także budowania narracji

[171] Sikorska S., *Systemy zapewniania jakości i bezpieczeństwa żywności*, Podlaski Ośrodek Doradztwa Rolniczego, Szepietowo 2017, s. 22.

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

skupiającej się na zwiększaniu rangi certyfikatów jako wykładników jakości produktów żywnościowych. Niezbędne jest przy tym równoczesne przełamywanie stereotypu, zgodnie z którym wyłącznie produkty ekologiczne stanowią synonim wysokiej jakości żywności.

Szczególnie ważną rolę w tym zakresie odgrywają kampanie informacyjne skoncentrowane na budowaniu świadomych postaw oraz zachowań konsumenckich, promujące zdrowy styl życia oraz łączące produkty certyfikowane z realizacją obu wskazanych celów. Analogiczne działania informacyjne i promocyjne zostaną ukierunkowane w stronę producentów rolnych. Ich celem jest z jednej strony przedstawienie argumentów na rzecz poddania się certyfikacji, a z drugiej utwierdzenie w przekonaniu o ekonomicznej zasadności zabiegania o zachowanie jak najwyższych standardów jakościowych w produkcji żywności, przy zastosowaniu metod nieoddziałujących negatywnie na środowisko.

Uzasadnienie

Certyfikacja produktów rolnych przyczyni się do zachowania jak najwyższych standardów jakościowych w produkcji roślinnej i zwierzęcej, a także pozwoli mieć wpływ na zastosowanie metod, które nie oddziałują negatywnie na środowisko. Proponowane warunki staną się argumentami na rzecz zasadności zabiegania o certyfikację, a także ekonomicznej i finansowej zasadności tych działań.

Certyfikacja produktów rolnych jest kluczowym elementem budowania zaufania konsumentów do jakości żywności i promowania zrównoważonych modeli produkcji. Zwiększenie liczby produktów posiadających uznane certyfikaty jakości pozwoli na transparentność w łańcuchu dostaw.

Wpływ na inne cele

Działanie to wspiera cele dotyczące zaostrzenia norm jakościowych dla artykułów rolnych i żywności, wzmocnienie służb kontroli jakości, jak również zwiększenie przejrzystości rynków rolnych.

4.2.3.4. Promocja wiedzy o wpływie jakości żywności i zachowań żywieniowych na stan zdrowia

Obszar	**P – Produkcja i jakość żywności**
Cel szczegółowy	**P3 – Promocja zdrowego żywienia**
Stan obecny	Podobnie jak zostało to wskazane w ramach działania dotyczącego edukacji konsumenckiej w obszarze promocji zdrowia, brakuje również działań nastawionych na promocję wiedzy o wpływie jakości żywności i zachowań żywieniowych na stan zdrowia.
Opis działania	W odniesieniu do konsumentów dorosłych kampania przyjmie charakter czysto informacyjny i będzie wzmocniona odpowiednio przygotowanymi materiałami informacyjnymi. W Unii Europejskiej od 2005 r. istnieje dokument opisujący możliwe sposoby promocji zdrowego żywienia[173]. Kampania musi dotrzeć do tych, których można przekonać, dlatego odpowiednio dostosowany przekaz informacji będzie tutaj niezbędny. W zależności od dostępności środków finansowych działania tu podejmowane mogą być wzmacniane przez działania na rzecz aktywności fizycznej (w tym działania na szczeblu lokalnym z budową infrastruktury włącznie) oraz profilaktykę uzależnień. Przekaz będzie wspierany przez kampanię społeczną w przestrzeni publicznej (audycje, plakaty, happeningi) promującą wiedzę o wpływie jakości żywności i zdrowych nawyków żywieniowych na stan zdrowia. Za koordynację działań promocyjnych w tym zakresie odpowiedzialne będą – podobnie jak w ramach edukacji konsumenckiej – Ministerstwo Zdrowia, Narodowy Fundusz Zdrowia oraz Ministerstwo Edukacji.
Uzasadnienie	Działania promocyjne wspierają przekaz budowany w ramach edukacji konsumenckiej wśród grup docelowych.

[173] Por. *Zielona Księga, Promowanie zdrowego żywienia i aktywności fizycznej: europejski wymiar zapobiegania nadwadze, otyłości i chorobom przewlekłym*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2005, https://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/documents/nutrition_gp_pl.pdf.

	Promocja nie może opierać się na komunikatach negatywnych, raczej zachęcać do działania i świadomego podejmowania decyzji dotyczących zakupów, konsumpcji i profilaktyki.
Wpływ na inne cele	Działanie wspiera realizację wszystkich innych celów związanych bezpośrednio i pośrednio z budowaniem zdrowych nawyków żywieniowych, postaw i decyzji zakupowych, jak również związanych z produkcją.

4.2.3.5. Promocja produktów ekologicznych i prozdrowotnych

Obszar	**P – Produkcja i jakość żywności**
Cel szczegółowy	**P3 – Promocja zdrowego żywienia**
Stan obecny	Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego w Polsce funkcjonuje blisko 23 000 ekologicznych gospodarstw rolnych, w tym blisko 17 000 z certyfikatem ekologicznym Głównego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Z badania przeprowadzonego dla Polskiej Izby Żywności Ekologicznej przez Stowarzyszenie Delta Partner wynika, że w czerwcu 2024 r. wartość rynku ekologicznej żywności wynosiła ok. 2 mld zł. Co więcej, rośnie zainteresowanie produktami ekologicznymi, jednak wielu konsumentów wciąż ma problem z rozpoznaniem takich produktów na sklepowych półkach[174]. Konsumenci ulegają marketingowym chwytom „zielonych" produktów.
Opis działania	W ramach promocji produktów ekologicznych należy zwrócić szczególną uwagę na działania, które są związane z błędnym interpretowaniem tego, czym ten „produkt ekologiczny" jest. W tym miejscu należy mieć na uwadze, że często wydłużone procedury certyfikowania zniechęcają do starania się o takie uprawnienia, ale sami producenci nie porzucają właściwych praktyk – stąd należy rozszerzyć zakres promocji również o produkty definiowane jako „żywność wysokiej jakości", nawet jeżeli nie posiadają certyfikatów ekologicznych,

[174] https://www.bankier.pl/wiadomosc/Wartosc-rynku-ekologicznej-zywnosci-wynosi-juz-ok-2-mld-zlotych-a-bedzie-tylko-lepiej-8779404.html.

jak również „żywność pochodzenia lokalnego/regionalnego" (ważne dla skracania łańcuchów dostaw).

Kampania promująca musi zostać skierowano zarówno do producentów, jak i konsumentów. Z jednej strony należy zwrócić szczególną uwagę na zachęty do przejścia na ekologiczną produkcję, w tym niecertyfikowaną, z drugiej ukazywać zalety żywności ekologicznej i prozdrowotnej, takich jak wyższe wartości odżywcze, mniejszy ślad środowiskowy czy mniejsze ryzyko dla zdrowia.

Działania edukacyjne będą również dotyczyć zagadnień identyfikacji oznaczeń i rozróżniania pojęć „eko", „bio", „organiczne", „naturalne", „zdrowe", „produkty konwencjonalne".

Promocja produktów ekologicznych zostanie rozszerzona o ich zwiększoną dostępność, m.in. przez lokalne targowiska, bazarki czy inne inicjatywy wspierające sprzedaż ekologicznej żywności. Ponadto wspomniane już rozwiązanie wprowadzania produktów ekologicznych do placówek publicznych, typu szkoły, szpitale czy domy pomocy społecznej, również przyczyni się do zwiększenia zainteresowania produktami prozdrowotnymi.

Uzasadnienie

Promocja produktów ekologicznych i prozdrowotnych przyczynia się do zwiększonego zainteresowania wśród konsumentów, a tym samym poprawę jakości diety społeczeństwa oraz ograniczenie ryzyka występowania chorób dietozależnych. To działanie musi być powiązane z działaniem dotyczącym definicji „żywność prozdrowotna", wprowadzanie żywności prozdrowotnej i ekologicznej do placówek publicznych. Wzrost zapotrzebowania na żywność ekologiczną i prozdrowotną przyczyni się do większego zainteresowania po stronie producentów na przejście na praktyki ekologiczne.

Wpływ na inne cele

Działanie wspiera zadania związane z celem R1 – *Ograniczenie zużycia środków chemicznych i antybiotyków* oraz O1 – *Zwiększenie udziału bezpośredniej sprzedaży produktów rolnych przez rolników*.

4.2.3.6. Aktualizacja szkolnych programów nauczania w zakresie zdrowego żywienia

Obszar	**P – Produkcja i jakość żywności**
Cel szczegółowy	**P3 – Promocja zdrowego żywienia**
Stan obecny	Zagadnienia związane z edukacją zdrowotną zostały wprowadzone w podstawę programową ponad dekadę temu, jednak treści z tego zakresu zostały rozproszone w ramach wielu przedmiotów, m.in. wychowania fizycznego, biologii, wychowania do życia w rodzinie, wiedzy o społeczeństwie, edukacji dla bezpieczeństwa, przedsiębiorczości, religii, etyki.
Opis działania	Budowanie świadomości przyszłych konsumentów oraz wpływu jakości żywności i diety na stan zdrowia zostanie rozpoczęte już na etapie edukacji podstawowej. W ramach działań związanych z promocją zdrowego żywienia zakładamy realizację poniższych działań: Modyfikacja podstaw programowych dla szkół podstawowych oraz ponadpodstawowych w zakresie rozszerzenia programu o kwestie wpływu żywności na zdrowie człowieka. Zagadnienia te mogą być realizowane podczas lekcji biologii oraz nowo wprowadzanej edukacji zdrowotnej. Program nauczania zostanie oparty o przekazywanie wiedzy oraz budowanie świadomości zdrowego odżywiania, w tym zagadnień dotyczących zasad racjonalnego odżywiania, wpływu jakości żywności na zdrowie, interpretacji etykiet żywnościowych oraz umiejętności planowania codziennej diety. Modyfikacja programu zostanie uzupełniona o opracowanie skutecznych narzędzi dydaktycznych, materiałów wspierających nauczycieli oraz praktycznego podejścia do nauczania zdrowych nawyków żywieniowych w codziennym życiu. Program będzie wspierany również przez wprowadzenie odpowiednich standardów żywienia w szkołach podstawowych oraz ponadpodstawowych.
Uzasadnienie	Szkoła odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu postaw zdrowotnych dzieci i młodzieży. Brak rzetelnej edukacji żywieniowej w młodym wieku skutkuje ugruntowaniem

	niewłaściwych nawyków, które prowadzą do poważnych problemów zdrowotnych w dorosłym życiu. Włączenie praktycznej wiedzy o zdrowym żywieniu do podstawy programowej pozwoli zwiększyć świadomość uczniów, ale również zmianę stylu życia całych rodzin.
Wpływ na inne cele	Działanie to jest częściowo powiązane z celem F3 – *Zapewnienie środków na zadania objęte programem przebudowy wsi i rolnictwa* oraz z celem związanym z programami pomocowymi dotyczącymi żywienia w placówkach publicznych.

4.2.3.7. Uproszczenie procedur certyfikacji gospodarstw (i produktów) ekologicznych

Obszar	**P – Produkcja i jakość żywności**
Cel szczegółowy	**P3 – Promocja zdrowego żywienia**
Stan obecny	Pomimo początkowego zainteresowania prowadzeniem certyfikowanych gospodarstw ekologicznych ich liczba w ostatnich latach pozostaje na stałym poziomie. Największymi przeszkodami wydaje się obecnie biurokracja, proces certyfikowania i niezbędny okres do rozpoczęcia produkcji ekologicznej. Obowiązujące procedury są często postrzegane przez rolników jako skomplikowane, czasochłonne i kosztowne. Istnieją rozbieżności w interpretacji przepisów między jednostkami certyfikującymi, a brak elastyczności, systemu wsparcia doradczego i narzędzi cyfrowych utrudnia wejście do systemu, zwłaszcza w kontekście specyfiki małych gospodarstw.
Opis działania	Proponowane działanie obejmie: • uproszczenie formularzy wniosków o certyfikację, • ujednolicenie wytycznych dotyczących certyfikacji, • zwiększenie liczby jednostek certyfikujących i wprowadzenie sztywnych opłat za ich działania, • uzależnienie długości okresu konwersji od jakości gleby w momencie rozpoczynania konwersji, • przeniesienie kosztów certyfikacji na ARiMR/KOWR/IJHARS przy zachowaniu minimalnego okresu produkcji ekologicznej,

	• wprowadzenie szkoleń dedykowanych rolnictwu ekologicznemu przez ODR, jak również udzielanego doradztwa w zakresie przygotowywania dokumentacji i spełniania wymogów procedury certyfikacji, • wzmocnienie promocji produktów rolnictwa i przetwórstwa ekologicznego, • opracowanie uproszczonej ścieżki certyfikacji dla małych gospodarstw rodzinnych.
Uzasadnienie	Złożoność procedur, biurokracja są jednym z głównych powodów, dla których rolnicy rezygnują z udziału w systemie rolnictwa ekologicznego, pomimo spełniania jego praktycznych wymogów. Modyfikacja procedur certyfikacyjnych i ich ujednolicenie jest kluczowa dla zwiększenia udziału certyfikowanych gospodarstw, a tym samym dla rozwoju rynku żywności ekologicznej i prozdrowotnej.
Wpływ na inne cele	Działanie zależy pośrednio od wzmocnienia służb kontroli jakości, ponadto wspiera cel O3 – *Zwiększenie przejrzystości rynków rolnych* i O2 – *Rozszerzenie zakresu informacji rynkowej*.

4.2.4. Wsparcie grup producenckich i innych form współpracy rolników

Działania proponowane w ramach tego celu mają za zadanie zwiększenie siły rynkowej i efektywności działania grup producenckich. Realizacja tego celu obejmuje promocję tworzenia spółdzielni produkcyjnych, spółek oraz innych form zrzeszania się rolników, a także wzmacnianie roli już istniejących spółdzielni rolniczych. Taka współpraca umożliwia wspólne inwestycje, lepszą organizację sprzedaży oraz bardziej efektywne planowanie produkcji.

4.2.4.1. Promocja tworzenia spółdzielni produkcyjnych i spółek

Obszar	**P – Produkcja i jakość żywności**
Cel szczegółowy	**P4 – Wsparcie grup producenckich i innych form współpracy rolników**
Stan obecny	Problemem polskiego rolnictwa jest zbyt duże rozdrobnienie gospodarstw. Są to z reguły gospodarstwa niewielkie,

produkujące na małą skalę, co ogranicza ich konkurencyjność. Według danych z Powszechnego Spisu Rolnego 2020 udział liczby małych gospodarstw wynosi ok. 53%, a ich udział w produkcji wynosi ok. 20%. W Danii, Irlandii czy Niemczech udział tych najmniejszych gospodarstw nie przekracza 10% i zajmują one nie więcej niż 1% powierzchni użytków rolnych.

W Polsce spółdzielczość nie jest kojarzona najlepiej, przez co wyróżnia się niewiele przykładów zorganizowanej współpracy gospodarczej. Gospodarstwa zazwyczaj działają w rozproszeniu. Najczęstszą przyczyną braku współpracy jest brak zaufania między rolnikami, niewystarczająca wiedza dotycząca dostępnych form współpracy, a tym samym brak doradztwa w tym zakresie.

Opis działania

Promocja musi przebiegać wielotorowo, przede wszystkim na poziomie centralnym muszą być widoczne korzyści wynikające z takich rozwiązań, a na poziomie lokalnym rolnicy muszą być informowani (o procedurach i korzyściach) i wspierani za pośrednictwem Ośrodków Doradztwa Rolniczego oraz Izb Rolnych.

Działanie uwzględnia powołanie centrów wsparcia współpracy rolniczej funkcjonujących na poziomie regionalnym, które będą oferowały doradztwo organizacyjne, w tym prawne i księgowe, dla zainteresowanych utworzeniem spółdzielni czy spółek producenckich.

Działanie to musi zostać uzupełnione o kampanię informacyjno-edukacyjną promującą korzyści z funkcjonowania tej formy współpracy, także pod względem oferowanej jakości, współdzielenia kosztów czy zwiększania rynku zbytu.

Promocja tej formy współpracy wymaga wsparcia przez odpowiednie zachęty finansowe bądź preferencyjne warunki pozyskania funduszy pomocowych, jak również uproszczoną procedurę rejestracji spółdzielni rolniczej (w tym dostępne wzory statutów, umów, które mogłyby zostać wykorzystane przy podjęciu decyzji o zawarciu tej formy współpracy).

Działanie zostaje uzupełnione o wzmocnienie roli obecnie funkcjonujących spółdzielni rolniczych. W celu efektywnego działania produkcyjnych i przetwórczych spółdzielni rolniczych należy:

- włączyć spółdzielnie rolnicze jako organy doradcze w kwestiach rolniczych co najmniej na poziomie lokalnym i regionalnym,

- w ramach projektów wzmocnić działania promocyjne związane z zakładaniem spółdzielni oraz zapewnić odpowiednie usługi doradczo-konsultingowe dla gospodarstw rolniczych.

Uzasadnienie

W perspektywie niewielkiej ilości spółdzielni rolniczych oraz niskiej konkurencyjności małych gospodarstw rolnych konieczne jest zwiększenie liczby małych gospodarstw funkcjonujących w lokalnych spółdzielniach produkcyjnych. Jest to konieczne pomimo negatywnych skojarzeń z systemem spółdzielczym. Dominująca pozycja rynkowa sieci handlowych oraz dużych przetwórców działa negatywnie na rynek produkcji żywności w kraju. Działanie to jest również odpowiedzią na postulaty rolników dotyczące wzmocnienia ich możliwości rynkowych. Organizowanie się rolników w spółdzielnie zwiększa ich możliwości negocjacji z sieciami handlowymi oraz dużymi przetwórcami oraz, przynajmniej częściowo, uniezależnia ich od części pośredników rynkowych. Spółdzielnia jest najprostszą formą współdziałania dla gospodarstw rolniczych ze względu na prostą procedurę, niski próg rozpoczęcia działalności, brak konieczności posiadania kapitału założycielskiego. Zgodnie z ustawą z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze oraz ustawą z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw do założenia spółdzielni producentów rolnych potrzeba pięciu członków.

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

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

Znaczącym utrudnieniem w tworzeniu spółdzielni rolniczych są złe doświadczenia sprzed 1989 r., gdy spółdzielczość wyglądała zupełnie inaczej, nie była całkowicie dobrowolna oraz nie była efektywna. Negatywne podejście do współdziałania w ramach spółdzielni produkcyjnych funkcjonuje

do dzisiaj i oprócz wsparcia dla funkcjonowania spółdzielni niezbędne są odpowiednio przygotowane działania zachęcające rolników do ich tworzenia.

Działania informacyjne muszą być prowadzone na poziomie lokalnym przez Ośrodki Doradztwa Rolniczego, a także Izby Rolne – szczególnie istotna będzie prezentacja dobrych praktyk i korzyści wynikających ze współpracy. Większość działań związanych ze wspieraniem spółdzielni rolniczych koncentruje się na doradztwie i promocji współpracy, w mniejszym stopniu na bezpośrednim wsparciu finansowym. Ośrodki Doradztwa Rolniczego, jak i Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa posiadają w całym kraju sieć placówek terenowych, mogących wspierać rolników w procesie zakładania i funkcjonowania spółdzielni.

Korzyści wynikające z utworzenia spółdzielni produkcyjnych i spółek polegają na:

- zapobieganiu rozdrobnieniu gospodarstw,
- przeciwdziałaniu tworzeniu wielkopowierzchniowych gospodarstw, w tym ryzyku upraw monokulturowych lub hodowli wielkopowierzchniowych,
- zwiększeniu siły przetargowej małych przedsiębiorców/rolników – korzystanie z efektu skali, lepsze warunki zakupu środków produkcji i sprzedaży produktów, wspólne inwestycje w infrastrukturę magazynową lub przetwórczą.

Wpływ na inne cele Działanie może mieć pośredni wpływ na cel dotyczący zmian zasad dostępu do pomocy publicznej (w obszarze finanse publiczne). Ponadto zadanie to będzie powiązane z zasadniczą zmianą obecnej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

4.2.4.2. Promocja integracji producentów rolnych

Obszar	**P – Produkcja i jakość żywności**
Cel szczegółowy	**P4 – Wsparcie grup producenckich i innych form współpracy rolników**
Stan obecny	Rolnictwo w Polsce cechuje duże rozdrobnienie. Nieprzerwanie problemem polskiego rolnictwa jest brak współpracy między

lokalnymi rolnikami. Niski poziom organizacji producentów ogranicza ich siłę negocjacyjną, utrudnia dostęp do rynków, a także ogranicza zdolność do inwestowania w nowe technologie, przetwórstwo i marketing. Główne bariery integracji producentów rolnych to brak zaufania, ograniczona wiedza na temat korzyści płynących z integracji, jak również niedostateczne wsparcie doradcze i organizacyjne.

Opis działania

Dla wzmocnienia funkcjonowania grup producenckich i ich trwalszego powiązania należy zmodyfikować obecnie funkcjonujące formy wsparcia na dające większy efekt. Aby wzmocnić pozycję rolników na rynku, kluczowe jest wspieranie tworzenia oraz rozwoju grup producenckich. Brak współpracy między lokalnymi producentami osłabia ich siłę przetargową w stosunku do dużych firm przetwórczych. Dlatego niezbędne jest podejmowanie działań, które zachęcą rolników do integracji, takich jak kampanie informacyjne ukazujące korzyści płynące z przynależności do grup. Należy również promować stałe zwiększanie grup producenckich przez włączanie nowych gospodarstw i producentów.

Ważne jest również wsparcie doradcze, które pomoże rolnikom w zakładaniu grup, udzielając im niezbędnych informacji oraz wskazówek. Uproszczenie procedur administracyjnych i zredukowanie biurokracji związanej z tworzeniem grup to kolejny ważny element wsparcia. Dzięki temu proces zakładania grup będzie bardziej dostępny, a rolnicy nie będą odstraszani trudnościami formalnymi. Dodatkowo wprowadzenie mechanizmów finansowych pomoże rolnikom długofalowo utrzymywać grupy i rozwijać działalność. Zachęcanie do współpracy pomoże rolnikom uzyskać lepsze warunki sprzedaży, obniżyć koszty produkcji oraz zwiększyć konkurencyjność na rynku. Integracja rolników w grupach producenckich wzmocni ich pozycję negocjacyjną, co przyniesie korzyści nie tylko samym rolnikom, ale także całemu sektorowi rolno-spożywczemu.

Rekomenduje się podejmowanie działań stymulujących integrację poziomą producentów rolnych oraz zmiany w zakresie dotychczasowego wsparcia grup producentów rolnych. Dotychczas stosowane dofinansowanie do kosztów administracyjnych ponoszonych przez grupy producentów rolnych przez

pierwsze pięć lat ich działania nie zagwarantowało trwałej integracji rolników. Wobec tego mechanizmem zachęty będą rozwiązania o charakterze podatkowym i preferencje w dostępie do wsparcia finansowego. Postuluje się, by członkowie grup producentów rolnych uzyskiwali dodatkowe punkty w ocenie przy rozpatrywaniu wniosków o dofinansowanie inwestycji, np. w zakresie nowego PROW. Należy również rozważyć zwiększenie dofinansowania do inwestycji dla rolników będących członkami grup producentów rolnych. Taka zagwarantowana długofalowa preferencja w dostępie do finansowania pozwoli na zwiększenie trwałości grup producentów, które niestety po zakończeniu okresu wsparcia często rozpadają się.

Ponadto proponujemy, by grupy producentów rolnych były zachęcane do zwiększania stopnia integracji rolników z przetwórstwem. Rekomendujemy, by w planie biznesowym takiej grupy znalazły się obligatoryjne informacje na temat zwiększania liczby pozyskanych odbiorców produktów grupy, a także zwiększanie liczby członków tejże grupy np. z pięciu do ośmiu w ciągu pięciu lat funkcjonowania grupy.

Uzasadnienie	Korzyści wynikające z utworzenia spółdzielni produkcyjnych i spółek i integracji producentów rolnych dotyczą przede wszystkim zwiększenia siły rynkowej, są związane ze współdzieleniem kosztów, planowaniem produkcji czy inwestycji. Co więcej, pozwala realnie zwiększyć szansę zwalczania kryzysów rynkowych, m.in. przez kontrolę jakości produktów czy skracania łańcuchów dostaw.
Wpływ na inne cele	Działanie wspiera realizację celu O1 – *Zwiększenie udziału bezpośredniej sprzedaży produktów rolnych przez rolników*.

4.2.4.3. Finansowe wsparcie grup producentów

Obszar	**P – Produkcja i jakość żywności**
Cel szczegółowy	**P4 – Wsparcie grup producenckich i innych form współpracy rolników**
Stan obecny	Obecnie stosowane mechanizmy wsparcia dla grup producentów rolnych wymagają modyfikacji, aby skuteczniej

	wpływać na długotrwałą integrację producentów. Dotychczasowe systemy dofinansowania kosztów administracyjnych przez pierwsze pięć lat funkcjonowania grup nie przyniosły trwałych efektów. Głównym problemem obecnego systemu wsparcia są ograniczenie czasowe, wielość wymagań formalnych i nierzadko problemy z biurokracją i uwzględnieniem specyfiki działalności małych i średnich gospodarstw.
Opis działania	Mechanizmem zachęty będą rozwiązania o charakterze podatkowym i preferencje w dostępie do wsparcia finansowego. Członkowie grup producentów rolnych otrzymają dodatkowe punkty w ocenie przy rozpatrywaniu wniosków o dofinansowanie inwestycji ze środków EFRROW. Należy również włączyć zwiększenie dofinansowania do inwestycji dla rolników będących członkami grup producentów rolnych. Taka zagwarantowana długofalowa preferencja w dostępie do finansowania pozwoli na zwiększenie trwałości grup producentów, które niestety po zakończeniu okresu wsparcia często rozpadają się. Ważnym elementem jest również wspieranie współpracy producentów rolnych z sektorem przetwórstwa, co przyczyni się do wzrostu konkurencyjności całego sektora.
Uzasadnienie	Rozwój grup producenckich jest uzależniony od realnego wsparcia finansowego zarówno w fazie tworzenia, jak i działalności grup. Ważne jest również upraszczanie procedur formalnych, prawnych i księgowych. Grupy producenckie to skuteczny sposób na lepsze zagospodarowanie lokalnych surowców, poprawę jakości żywności i tworzenie stabilnych miejsc pracy na obszarach wiejskich.
Wpływ na inne cele	Działanie to wspiera cel P1 – *Zaostrzenie norm jakościowych dla artykułów rolnych i żywności*.

4.3. Obrót produktami rolnictwa i żywnością

Sprawnie funkcjonujący system obrotu produktami rolnymi i żywnościowymi stanowi fundament stabilnego rozwoju sektora rolnego oraz zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju. W warunkach rosnącej konkurencji oraz dynamicznych

zmian rynkowych istotne jest tworzenie warunków sprzyjających bezpośredniemu dostępowi producentów do rynku, rozwój krótkich łańcuchów dostaw oraz zwiększenie przejrzystości i efektywności kanałów dystrybucji. Celem działań podejmowanych w tym obszarze jest wzmocnienie pozycji rolników na rynku, poprawa warunków sprzedaży, a także ułatwienie konsumentom dostępu do świeżej, lokalnej i wysokiej jakości żywności.

- O1 – *Zwiększenie udziału bezpośredniej sprzedaży produktów rolnych przez rolników*,
- O2 – *Rozszerzenie zakresu informacji rynkowej*,
- O3 – *Zwiększenie przejrzystości rynków rolnych*.

4.3.1. Zwiększenie udziału bezpośredniej sprzedaży produktów rolnych przez rolników

Rozwój sprzedaży bezpośredniej pozwala producentom na uzyskanie lepszych cen za swoje towary oraz zmniejszenie uzależnienia od dużych sieci handlowych i pośredników. Realizacja tego celu obejmuje działania wspierające rozwój krótkich łańcuchów dostaw, promocję rolniczego handlu detalicznego, a także inwestycje w infrastrukturę przetwórczą i logistyczną umożliwiającą sprawniejsze funkcjonowanie lokalnych rynków. Ważnym elementem jest również wzmacnianie powiązań pionowych w łańcuchu żywnościowym, co pozwala rolnikom na lepszą organizację sprzedaży oraz negocjowanie korzystniejszych warunków handlowych. Istotnym aspektem jest także rozwój targowisk lokalnych oraz wdrażanie narzędzi cyfrowych wspierających sprzedaż internetową i e-commerce w rolnictwie, które zwiększają dostępność produktów rolnych dla szerszego grona odbiorców.

4.3.1.1. Promocja krótkich łańcuchów dostaw

Obszar	**O – Obrót produktami rolnictwa i żywnością**
Cel szczegółowy	**O1 – Zwiększenie udziału bezpośredniej sprzedaży produktów rolnych przez rolników**
Stan obecny	Rynek produktów rolnych jest zdominowany przez duże sieci handlowe oraz zakłady przetwórcze, które mają znaczącą przewagę nad producentami rolnymi. Rolnicy, a zwłaszcza prowadzący mniejsze gospodarstwa, mają bardzo ograniczone możliwości negocjacyjne, co prowadzi do sytuacji, w której ceny i terminy płatności są im narzucane przez

pośredników[175]. Konkurencyjność małych producentów w stosunku do dużych podmiotów jest niska, a brak alternatywnych kanałów sprzedaży skutkuje ich uzależnieniem od pośredników. W konsekwencji rolnicy uzyskują niskie marże, natomiast konsumenci płacą wysokie ceny za produkty rolne.

W ostatnim czasie coraz większą uwagę zwraca się na konieczność skrócenia łańcuchów dostaw przez rozwój alternatywnych form sprzedaży, takich jak lokalne rynki zbytu. Pomimo pojawiających się inicjatyw w tym zakresie ich skala wciąż pozostaje niewystarczająca, a świadomość zarówno rolników, jak i konsumentów na temat korzyści wynikających z takich form dystrybucji jest niska. Brakuje także odpowiednich działań promocyjnych, które mogłyby zachęcić do korzystania z krótkich łańcuchów dostaw oraz wspierać ich rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym.

Opis działania

Zostanie przeprowadzona kompleksowa promocja krótkich łańcuchów dostaw, umożliwiająca rolnikom bezpośrednie dotarcie do konsumentów, zwiększenie udziału w cenie końcowej produktu oraz poprawę konkurencyjności gospodarstw[176]. Działanie to obejmuje prowadzenie kampanii informacyjnych i promocyjnych, które będą realizowane na poziomie lokalnym oraz regionalnym przez ośrodki doradztwa rolniczego i jednostki samorządu terytorialnego. Ważnym elementem będzie organizacja szkoleń i warsztatów dla rolników, które pomogą im skutecznie wdrażać nowe rozwiązania w sprzedaży bezpośredniej, zwiększając ich możliwości dotarcia do klientów. Istotnym aspektem kampanii będzie również budowanie świadomości wśród konsumentów przez działania edukacyjne oraz promowanie zalet zakupów bezpośrednich, takich jak świeżość produktów, korzystniejsze ceny oraz wsparcie lokalnych producentów. Rozwój tej formy sprzedaży będzie odpowiedzią na rosnące zapotrzebowanie społeczne na lokalną oraz świeżą żywność[177].

[175] Mielniczek B., Perowicz M., *Bezbronny jak polski rolnik? Spółdzielczość odpowiedzią na dominację wielkich sieci handlowych*, https://klubjagiellonski.pl/2023/06/16/bezbronny-jak-polski-rolnik-spoldzielczosc-odpowiedzia-na-dominacje-wielkich-sieci-handlowych/.

[176] Wojcieszak-Zbierska M., *Krótkie łańcuchy dostaw szansą dla lokalnych przedsiębiorców rolnych*, „Turystyka i Rozwój Regionalny", nr 15(2021), s. 133–149.

[177] Szymańska M., *Marketing żywności w ramach krótkich łańcuchów dostaw*, „Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego", nr 2(2019), s. 133.

Uzasadnienie Skrócenie łańcuchów dostaw i rozwój bezpośredniego handlu między rolnikami a konsumentami przyczyni się do poprawy sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych oraz zwiększenia dostępności świeżych i wysokiej jakości produktów dla odbiorców końcowych. Promocja krótkich łańcuchów dostaw jest istotnym elementem w budowaniu alternatywy dla dużych sieci handlowych, które obecnie dominują rynek i ograniczają możliwości sprzedaży dla mniejszych producentów. Działania promocyjne będą miały także pozytywny wpływ na rozwój lokalnej gospodarki oraz wzrost konkurencyjności małych gospodarstw rolnych. Konsumenci zyskają większą świadomość dotyczącą korzyści wynikających z zakupu bezpośredniego, co w dłuższej perspektywie może przyczynić się do wzrostu popytu na produkty sprzedawane bezpośrednio przez rolników.

Wpływ na inne cele Promocja krótkich łańcuchów dostaw przyczyni się do rozwoju produkcji rolniczej oraz poprawy jakości żywności, zwiększając dostępność świeżych produktów, które pochodzą z lokalnych gospodarstw. Działanie będzie miało pozytywny wpływ na rozwój obszarów wiejskich przez pobudzenie lokalnych rynków zbytu. Skrócenie łańcuchów dostaw będzie miało także istotny wpływ na ochronę środowiska, ponieważ ograniczenie transportu produktów na duże odległości przyczyni się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych[178].

Dodatkowe uwagi Działanie to ma charakter wyłącznie promocyjny i nie obejmuje inwestycji infrastrukturalnych, a jego skuteczność będzie zależeć od zaangażowania zarówno instytucji publicznych, jak i samych rolników. Kluczowe znaczenie będzie miało dostarczenie odpowiednich materiałów edukacyjnych oraz skuteczne dotarcie do grup docelowych za pomocą dobrze zaplanowanej strategii marketingowej. Kampanie promujące krótkie łańcuchy dostaw powinny być prowadzone w sposób długofalowy, aby zapewnić trwałe efekty w postaci wzrostu zainteresowania konsumentów zakupami bezpośrednimi.

[178] Szymańska E.J., Lukoszová X., *Krótkie łańcuchy dostaw produktów żywnościowych*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Logistyki", nr 4/1(2019), s. 91–101.

4.3.1.2. Promocja rolniczego handlu detalicznego

Obszar	**O – Obrót produktami rolnictwa i żywnością**
Cel szczegółowy	**O1 – Zwiększenie udziału bezpośredniej sprzedaży produktów rolnych przez rolników**
Stan obecny	Rolniczy handel detaliczny (RHD) stanowi istotny kanał dystrybucji dla indywidualnych rolników, umożliwiając im sprzedaż własnych produktów bezpośrednio do konsumentów, bez udziału pośredników[179]. Dzięki temu rozwiązaniu skracane są łańcuchy dostaw, co przekłada się na większy udział producentów w końcowej cenie produktu oraz zwiększenie dostępności wysokiej jakości żywności[180]. Obowiązujące regulacje wspierają rozwój RHD przez zniesienie limitów ilościowych zbywanej żywności, rozszerzenie zakresu działalności oraz podniesienie progu przychodów zwolnionych z podatku[181]. Pomimo korzystnych zmian legislacyjnych wciąż istnieje ograniczona świadomość zarówno wśród rolników, jak i konsumentów na temat możliwości, jakie oferuje RHD. Wiele gospodarstw rolnych nie wykorzystuje w pełni potencjału sprzedaży bezpośredniej, a konsumenci często nie mają dostępu do informacji o tym, gdzie i w jaki sposób mogą kupować produkty rolnicze bez udziału pośredników. Wsparcie promocyjne jest zatem kluczowe dla rozwoju tej formy handlu i zwiększenia jej znaczenia na rynku.
Opis działania	Zostanie przeprowadzona kampania promocyjna mająca na celu zwiększenie rozpoznawalności RHD oraz edukację rolników i konsumentów na temat jego korzyści. Kampanie będą realizowane na poziomie lokalnym i regionalnym przez ośrodki doradztwa rolniczego oraz jednostki samorządu terytorialnego. Planowane są działania informacyjne skierowane zarówno do producentów, jak i konsumentów, obejmujące

[179] *Rolniczy handel detaliczny*, https://www.gov.pl/web/gis/rolniczy-handel-detaliczny.

[180] Obiedziński M., *Małe przetwórstwo rolno-spożywcze w świetle ustawy. Rolniczy Handel Detaliczny – krótki łańcuch żywnościowy*, [w:] *Krótki łańcuch dostaw i RHD jako determinanty rozwoju lokalnego rolnictwa*, Podlaski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Szepietowie, Wysokie Mazowieckie 2019, s. 5–14.

[181] Chełminiak B., *Zmiany w rolniczym handlu detalicznym*, 2022, https://row.kpodr.pl/index.php/2022/03/09/zmiany-w-rolniczym-handlu-detalicznym/.

publikacje w mediach publicznych oraz kampanie społeczne. W ramach promocji przewidziana jest organizacja szkoleń dla rolników, które pozwolą im skuteczniej korzystać z możliwości oferowanych przez RHD. Ważnym narzędziem promocji będzie współpraca z mediami, w tym publikacje prasowe oraz kampanie w mediach społecznościowych, które zwiększą świadomość konsumentów na temat zalet kupowania bezpośrednio od rolników.

Uzasadnienie

Promocja RHD ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia udziału sprzedaży bezpośredniej na rynku, co przełoży się na wzrost dochodów rolników oraz lepszą dostępność wysokiej jakości produktów rolnych dla konsumentów. Zwiększenie świadomości na temat RHD pozwoli na większe wykorzystanie tego mechanizmu w praktyce, a tym samym na wzmocnienie pozycji gospodarstw rolnych, szczególnie tych mniejszych, które często mają ograniczony dostęp do tradycyjnych kanałów dystrybucji[182].

Konsumenci zyskają możliwość zakupu świeżych produktów, a rozwój lokalnych rynków zbytu przyczyni się do zmniejszenia negatywnego wpływu transportu żywności na środowisko. Ponadto sprzedaż bezpośrednia zwiększa przejrzystość pochodzenia produktów, co odpowiada na rosnące oczekiwania społeczne dotyczące jakości żywności.

Wpływ na inne cele

Działanie będzie miało istotny wpływ na produkcję i jakość żywności, ponieważ rozwój przetwórni i infrastruktury handlowej umożliwi sprawniejszą sprzedaż produktów rolnych. Przyczyni się także do rozwoju obszarów wiejskich, zwiększając liczbę miejsc sprzedaży oraz wspierając lokalnych producentów. Efektywna koordynacja tych działań będzie wymagała współpracy między samorządami, organizacjami producenckimi oraz instytucjami publicznymi odpowiedzialnymi za rozwój rynku rolnego. Działanie polegające na budowie małych przetwórni oraz infrastruktury logistycznej przeznaczonej dla żywności produkowanej w symbiozie

[182] Szymańska M., Palutkiewicz P., Pawłowski P., *Kupuj od Rolnika. Prawne i gospodarcze uwarunkowania rolniczego handlu detalicznego*, Fundacja Ośrodek Analiz Prawnych, Ekonomicznych i Społecznych im. Hipolita Cegielskiego, Warszawa 2019, s. 53.

	ze środowiskiem naturalnym ma też bezpośredni wpływ na realizację celu F3 – *Zapewnienie środków na zadania programu przebudowy wsi i rolnictwa*, włączając program przebudowy wsi i rolnictwa w zestaw priorytetowych zadań państwa.
Dodatkowe uwagi	Kampanie promocyjne powinny być dostosowane do specyfiki poszczególnych regionów oraz uwzględniać potrzeby lokalnych społeczności. Kluczowe znaczenie będzie miało również stałe monitorowanie skuteczności podejmowanych działań oraz dostosowywanie strategii promocyjnych do zmieniających się warunków rynkowych i preferencji konsumentów.

4.3.1.3. Inwestycje służące żywności produkowanej w symbiozie ze środowiskiem naturalnym

Obszar	**O – Obrót produktami rolnictwa i żywnością**
Cel szczegółowy	**O1 – Zwiększenie udziału bezpośredniej sprzedaży produktów rolnych przez rolników**
Stan obecny	Małe, lokalne przetwórnie i rolniczy handel detaliczny wymagają szczególnej uwagi i promocji. Miejscami postrzeganymi przez konsumentów jako miejsca nabycia produktów rolnych są m.in. targowiska[183]. Jak wskazują dane zawarte w Banku Danych Lokalnych GUS, w latach 1996–2022 w Polsce utrzymywała się spadkowa tendencja liczby targowisk – liczba tych obiektów w skali kraju zmniejszyła się w tym okresie z 2418 do 2146. Jak wskazują dane GUS, w co trzeciej gminie nie ma żadnego targowiska, co utrudnia tak pożądane skracanie łańcuchów dostaw. Tymczasem lokalne targowiska są postrzegane przez konsumentów jako miejsca, w których można taniej nabyć produkt wysokiej jakości i uzyskać fachową obsługę. Z drugiej jednak strony targowiska są negatywnie oceniane pod względem

[183] Cyrek P., Grzybek M., Makarski S., *Kreowanie jakości handlowej produktów żywnościowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2016. W zawartej w tej pracy analizie sposobu oceniania przez konsumentów różnych rodzajów placówek handlowych zaopatrujących w żywność uwzględniono również sklepy specjalistyczne, hipermarkety, supermarkety, małe sklepy samoobsługowe, małe sklepy „po sąsiedzku" i sklepy dyskontowe.

infrastruktury im towarzyszącej czy estetyki miejsca[184]. Czynniki te nie sprzyjają tzw. skracaniu łańcuchów dostaw, nie stymulują również lokalnego zbytu produktów z gospodarstw rolnych. W konsekwencji producenci żywności są zmuszeni szukać innych sposobów sprzedaży produktów bądź do zakończenia produkcji rolnej.

Opis działania

Na gminy położone na obszarach wiejskich zostanie nałożony obowiązek prowadzenia przynajmniej jednego targowiska przeznaczonego głównie do handlu produktami rolnictwa i lokalnymi produktami przetwórstwa rolnego. W ramach tego działania zostaną dokonane inwestycje obejmujące budowę i modernizację infrastruktury wspierającej lokalną sprzedaż i przetwórstwo produktów rolnych. W ramach tego programu przewiduje się wsparcie dla samorządów, grup producenckich oraz organizacji lokalnych w zakresie tworzenia nowych targowisk, rozbudowy małych przetwórni oraz poprawy infrastruktury logistycznej umożliwiającej sprawniejszą dystrybucję produktów. Planowane działania obejmują:

- modernizację istniejących targowisk i dostosowanie ich do wymogów przechowywania i sprzedaży świeżej żywności,
- wsparcie w tworzeniu małych przetwórni, które pozwolą rolnikom na obróbkę i przygotowanie produktów do sprzedaży,
- rozwój lokalnych centrów dystrybucyjnych i magazynowych, które usprawnią logistykę dostaw żywności,
- zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego oraz lokalnych organizacji w proces koordynacji działań,
- finansowanie inwestycji ze środków krajowych i unijnych (EFRROW), aby odciążyć budżety gminne.

Zarówno w przypadku inwestycji w przetwórnie, infrastrukturę logistyczną oraz w tworzenie targowisk, jak i w modernizację już istniejących zasadną formą realizacji takich inwestycji powinien być program centralny lub regionalny, który odciążyłby finansowo i tak obciążone wydatkami samorządy na szczeblu gminy. Z racji lokalnego charakteru targowisk oraz działania dla społeczności

[184] Tamże, s. 55.

uważamy, że prowadzenie targowisk powinno być zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego. Wykorzystanie środków EFRROW do stworzenia niezbędnej infrastruktury będzie się wpisywało w priorytety związane z integracją lokalnej społeczności, a także wzmacnianiem lokalnych producentów żywności. Bieżące utrzymanie infrastruktury i targowisk powinno być pokrywane z opłat ponoszonych przez sprzedających, przez co nie powinno się to odbić na finansach jednostek samorządowych. Na gminy położone na obszarach wiejskich należy nałożyć obowiązek prowadzenia przynajmniej jednego targowiska przeznaczonego głównie do handlu produktami rolnictwa i lokalnymi produktami przetwórstwa rolnego, a ich działania w tym zakresie powinny być objęte wsparciem w ramach wyodrębnionych środków EFRROW.

Uzasadnienie

Lokalne rynki produktów rolnych i spożywczych pełnią istotną funkcję w dystrybucji żywności, jednak ich skuteczność zależy od odpowiedniego zaplecza logistycznego i przetwórczego[185]. Obecnie funkcjonujące targowiska wymagają modernizacji, a dodatkowym wyzwaniem jest brak wystarczającej infrastruktury wspierającej przetwarzanie lokalnych produktów. Konieczne jest zatem podjęcie działań inwestycyjnych, które umożliwią rozwój małych przetwórni oraz dostosowanie infrastruktury logistycznej do wymagań produkcji żywności powstającej w zgodzie ze środowiskiem naturalnym. Działanie ma na celu poprawę funkcjonowania lokalnych rynków rolnych oraz ułatwienie rolnikom organizacji sprzedaży. Rozwój infrastruktury logistycznej i przetwórczej usprawni obrót produktami rolnymi oraz zwiększy stabilność funkcjonowania rynków lokalnych. Budowa małych przetwórni umożliwi rolnikom lepsze zagospodarowanie surowców. Rozwój infrastruktury logistycznej pozwoli natomiast na sprawniejsze dostarczanie żywności do odbiorców. Działanie to sprzyja także lepszej organizacji handlu lokalnego, co może zwiększyć zainteresowanie konsumentów produktami sprzedawanymi bezpośrednio przez rolników.

[185] Szymanowski W., *Infrastruktura logistyczna jako czynnik przyszłego ładu przestrzennego obszarów wiejskich w Polsce*, „Logistyka", nr 4(2011), s. 938–951.

Wpływ na inne cele	Działanie będzie miało istotny wpływ na produkcję i jakość żywności, ponieważ rozwój przetwórni i infrastruktury handlowej umożliwi sprawniejszą sprzedaż produktów rolnych. Przyczyni się także do rozwoju obszarów wiejskich, zwiększając liczbę miejsc sprzedaży oraz wspierając lokalnych producentów. Efektywna koordynacja tych działań będzie wymagała współpracy między samorządami, organizacjami producenckimi oraz instytucjami publicznymi odpowiedzialnymi za rozwój rynku rolnego. Działanie polegające na budowie małych przetwórni oraz infrastruktury logistycznej przeznaczonej dla żywności produkowanej w symbiozie ze środowiskiem naturalnym ma też bezpośredni wpływ na realizację celu F3 – *Zapewnienie środków na zadania programu przebudowy wsi i rolnictwa*, włączając program przebudowy wsi i rolnictwa w zestaw priorytetowych zadań państwa.
Dodatkowe uwagi	Ważne będzie dostosowanie projektów inwestycyjnych do specyfiki regionów, uwzględniające strukturę produkcji rolnej. Wsparcie powinno objąć nie tylko etap budowy, ale także pomoc doradczą w zakresie organizacji logistyki i efektywnego wykorzystania nowej infrastruktury.

4.3.1.4. Wzmacnianie powiązań pionowych w łańcuchu żywnościowym

Obszar	**O – Obrót produktami rolnictwa i żywnością**
Cel szczegółowy	**O1 – Zwiększenie udziału bezpośredniej sprzedaży produktów rolnych przez rolników**
Stan obecny	Obecnie funkcjonujący model dystrybucji produktów rolnych w dużej mierze opiera się na sprzedaży do pośredników, takich jak hurtownie, przetwórnie oraz sieci handlowe, co ogranicza możliwości rolników w zakresie kształtowania cen i warunków sprzedaży. Dla mniejszych gospodarstw, które nie mają dostępu do dużych rynków, brak odpowiednich mechanizmów wspierających sprzedaż bezpośrednią powoduje trudności w uzyskaniu stabilnych przychodów. Lokalne rynki oraz targowiska są jednym z rozwiązań umożliwiających rolnikom sprzedaż produktów bezpośrednio do konsumentów,

jednak ich liczba jest niewystarczająca, a funkcjonujące obiekty często wymagają modernizacji. Dodatkowym wyzwaniem jest brak odpowiednich struktur organizacyjnych umożliwiających skuteczną kooperację rolników oraz ich współpracę z przetwórniami i dystrybutorami, co osłabia ich pozycję negocjacyjną na rynku[186].

Opis działania

Zostaną wdrożone mechanizmy wspierające integrację rolników w ramach łańcucha dostaw oraz rozwój infrastruktury umożliwiającej efektywniejszą sprzedaż produktów bezpośrednio do konsumentów lub przetwórni. Planowane inicjatywy obejmują:

- wsparcie organizacyjne dla grup producenckich, które umożliwią rolnikom wspólne negocjowanie kontraktów i zwiększenie ich pozycji rynkowej,
- tworzenie lokalnych centrów dystrybucyjnych, które pozwolą na lepszą organizację dostaw i zwiększenie efektywności sprzedaży,
- rozwój i modernizację targowisk.

Na tym etapie trudno jednoznacznie określić, czy targowiska powinny funkcjonować na poziomie gminnym czy powiatowym, jednak większa skala działalności na poziomie powiatu mogłaby pozwolić na zwiększenie liczby producentów oraz odbiorców, co sprzyjałoby stabilności rynku. Jednocześnie w niektórych regionach brak publicznego transportu zbiorowego może stanowić istotną barierę w dostępie konsumentów do lokalnych produktów.

Uzasadnienie

Skrócenie łańcucha dostaw oraz możliwość bezpośredniej sprzedaży towarów przez producentów rolnych do konsumentów końcowych były wielokrotnie podnoszone w strategiach rozwoju rolnictwa i politykach wspierających sektor rolny[187]. Wzmocnienie powiązań pionowych w łańcuchu żywnościowym umożliwi rolnikom większą kontrolę nad dystrybucją produktów, co może prowadzić do wyższych

[186] Malchar-Michalska D., *Powiązania kontraktowe w polskim rolnictwie na przykładzie grup producentów rolnych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu", t. XIV/1(2012), s. 299–303.

[187] Tundys B., *Krótki łańcuch dostaw produktów spożywczych – ujęcie teoretyczne i praktyczne*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach", nr 249 (2015), s. 94–110.

dochodów oraz lepszej organizacji rynków lokalnych. Szczególnie istotne jest to dla mniejszych gospodarstw, które nie są związane stałymi kontraktami z dużymi sieciami handlowymi i dla których rozwój alternatywnych kanałów sprzedaży stanowi kluczowe wsparcie. Skrócenie dystansu między producentem a konsumentem umożliwi rolnikom lepsze warunki sprzedaży oraz większy wpływ na ceny swoich produktów. Współpraca rolników z przetwórniami oraz tworzenie lokalnych centrów dystrybucyjnych zwiększy stabilność rynku oraz ułatwi dostęp do wysokiej jakości żywności dla konsumentów[188]. Dodatkowo rozwój systemu sprzedaży bezpośredniej wpisuje się w potrzeby społeczności lokalnych, które coraz częściej poszukują alternatywy dla masowej dystrybucji produktów spożywczych.

Wpływ na inne cele Wzmacnianie powiązań pionowych w łańcuchu żywnościowym będzie miało pozytywny wpływ na rolnictwo, poprawiając warunki sprzedaży dla producentów rolnych. Przyczyni się również do rozwoju produkcji i jakości żywności, ułatwiając jej dystrybucję i zwiększając dostępność dla konsumentów. Dodatkowo poprawa organizacji rynku żywnościowego przyczyni się do rozwoju obszarów wiejskich, zwiększając możliwości sprzedaży dla lokalnych producentów.

Dodatkowe uwagi Efektywna realizacja tego działania wymaga ścisłej współpracy rolników, grup producenckich, przetwórców oraz jednostek samorządu terytorialnego, aby stworzyć stabilne i dobrze funkcjonujące powiązania w ramach łańcucha żywnościowego. Kluczowe będzie także dostosowanie regulacji prawnych oraz uproszczenie procedur administracyjnych, tak aby ułatwić organizację sprzedaży bezpośredniej i dystrybucji produktów rolnych.

[188] Kania J., Musiał W., *Dodawanie wartości w łańcuchach dostaw żywności – studium przypadku*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu", t. XIX/6(2017), s. 105–110.

4.3.1.5. Wspieranie budowy i utrzymania lokalnych bazarów (targowisk)

Obszar	**O – Obrót produktami rolnictwa i żywnością**
Cel szczegółowy	**O1 – Zwiększenie udziału bezpośredniej sprzedaży produktów rolnych przez rolników**
Stan obecny	Obecnie wiele gmin i powiatów posiada funkcjonujące targowiska, jednak ich liczba jest niewystarczająca w stosunku do potrzeb rolników oraz konsumentów. W wielu przypadkach istniejąca infrastruktura wymaga modernizacji, aby spełniać aktualne standardy sanitarne czy handlowe[189]. Brakuje także wystarczających środków finansowych na bieżące utrzymanie oraz rozwój nowych bazarów, co ogranicza ich dostępność i atrakcyjność dla sprzedających oraz kupujących. Wielu rolników i producentów żywności zmaga się z problemem ograniczonego dostępu do lokalnych rynków, co zmusza ich do sprzedaży produktów za pośrednictwem dużych sieci handlowych lub pośredników, co często obniża ich dochody. W związku z tym konieczne jest podjęcie działań mających na celu zwiększenie liczby targowisk oraz zapewnienie im stabilnych warunków funkcjonowania.
Opis działania	Zostanie zapewnione wsparcie budowy oraz modernizacji lokalnych targowisk jako narzędzia wspierającego krótkie łańcuchy dostaw i rozwój handlu detalicznego przez gospodarstwa rolne. Realizacja działania może przebiegać w dwóch formach: jako zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego finansowane z dedykowanych środków lub jako zadanie zlecone. Planowane działania obejmują: • tworzenie nowych targowisk na terenach, gdzie brakuje takiej infrastruktury, • modernizację istniejących bazarów, uwzględniającą poprawę warunków sanitarnych i technicznych, • wdrożenie efektywnych systemów zarządzania targowiskami, które zapewnią ich trwałość i stabilne funkcjonowanie,

[189] *Typ operacji: 7.4.2 – Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów*, https://www.gov.pl/web/arimr/poddzialanie-742-inwestycje-w-targowiska-lub-obiekty-budowlane-przeznaczone-na-cele-promocji-lokalnych-produktow.

- wsparcie finansowe dla samorządów na utrzymanie i rozwój lokalnych rynków,
- zapewnienie przestrzeni dla lokalnych producentów, ograniczając udział pośredników i promując sprzedaż bezpośrednią.

Liczba i dostępność targowisk będą zależały od tego, czy zostaną organizowane na poziomie gminnym czy powiatowym. Model gminny pozwoli na utworzenie większej liczby mniejszych bazarów, natomiast organizacja na poziomie powiatowym może zapewnić lepsze warunki dla większej liczby producentów i konsumentów. Decyzja o wyborze modelu realizacji powinna uwzględniać uwarunkowania regionalne oraz możliwości logistyczne.

Uzasadnienie

Lokalne targowiska odgrywają kluczową rolę w dystrybucji produktów rolnych oraz wspieraniu bezpośredniej sprzedaży przez gospodarstwa rolne[190]. Budowa i modernizacja bazarów przełoży się na poprawę dochodów rolników oraz ograniczenie liczby pośredników w łańcuchu dostaw. Wsparcie dla lokalnych bazarów przyczyni się do pobudzenia gospodarki obszarów wiejskich przez tworzenie nowych miejsc pracy oraz zwiększenie atrakcyjności lokalnych produktów. Inwestycje te mogą również przyczynić się do rozwoju przedsiębiorczości wśród rolników oraz lepszej integracji lokalnych społeczności[191]. Targowiska zapewniają mieszkańcom dostęp do świeżych, lokalnych produktów, jednocześnie wzmacniając pozycję rolników i małych producentów żywności na rynku. Wzrost zainteresowania produktami lokalnymi i ekologicznymi sprawia, że rozwój i utrzymanie lokalnych bazarów staje się niezbędnym elementem budowania krótkich łańcuchów dostaw oraz wsparcia dla małych gospodarstw.

Wpływ na inne cele

Wspieranie budowy i utrzymania lokalnych targowisk będzie miało istotny wpływ na rolnictwo, ponieważ stworzenie

[190] Borowska A., Stolarska A., *Znaczenie targowisk w systemach dystrybucji produktów lokalnych*, „Economics and Organization of Logistics", nr 7/3(2022), s. 23–41.

[191] Erbel J., Illg-Latko E., Łepkowski M., Sobolewska A., Wójcik A., *Hybrydowe targowiska jako centra życia lokalnego*, CoopTech Hub, Fundacja im. Heinricha Bölla, Warszawa 2024, s. 29.

	odpowiedniej infrastruktury sprzedażowej poprawi warunki zbytu produktów rolnych, zwiększając tym samym dochody gospodarstw. Ułatwi to rolnikom sprzedaż bezpośrednią, co pozwoli na większą niezależność od pośredników oraz stabilizację cen. Działanie to pozytywnie wpłynie również na rozwój obszarów wiejskich, wspierając lokalne rynki i zwiększając liczbę miejsc pracy. Istotnym aspektem będzie również wpływ na produkcję i jakość żywności, ponieważ targowiska zwiększą dostępność świeżych produktów, co pozwoli na lepsze wykorzystanie potencjału lokalnych gospodarstw.
Dodatkowe uwagi	Ważnym aspektem będzie dostosowanie organizacji targowisk do specyfiki poszczególnych regionów, uwzględniając lokalne preferencje konsumenckie oraz charakterystykę produkcji rolnej. W dłuższej perspektywie kluczowe będzie także monitorowanie efektywności nowych rozwiązań oraz dostosowywanie strategii wsparcia do zmieniających się warunków rynkowych i oczekiwań społecznych.

4.3.1.6. Digitalizacja i rozwój e-commerce w rolnictwie

Obszar	**O – Obrót produktami rolnictwa i żywnością**
Cel szczegółowy	**O1 – Zwiększenie udziału bezpośredniej sprzedaży produktów rolnych przez rolników**
Stan obecny	Obecnie rolnicy w ograniczonym stopniu korzystają z możliwości, jakie daje handel internetowy. Brakuje dedykowanych platform sprzedażowych dostosowanych do specyfiki sektora rolniczego, a wiele dostępnych rozwiązań nie uwzględnia potrzeb i warunków, w jakich funkcjonują gospodarstwa rolne. Ponadto rozwój e-commerce w rolnictwie jest utrudniony przez brak kompleksowego systemu łączącego producentów z logistyką dostaw i rynkami zbytu.
Opis działania	Zostanie rozbudowana infrastruktura cyfrowa ułatwiająca sprzedaż internetową produktów rolnych oraz wdrożone rozwiązania umożliwiające sprawniejszą obsługę zamówień i dystrybucję towarów. Planowane rozwiązania obejmują:

- tworzenie i rozwój dedykowanych platform e-commerce, które pozwolą rolnikom prowadzić sprzedaż bezpośrednią oraz łączyć ofertę z logistyką dostaw,
- integrację systemów e-commerce z lokalnymi centrami dystrybucyjnymi, co usprawni organizację transportu i dostaw produktów rolnych,
- rozwój aplikacji mobilnych wspierających sprzedaż bezpośrednią, które ułatwią komunikację między rolnikami a klientami oraz usprawnią proces zamówień.

Systemy sprzedaży powinny być dostosowane do specyfiki rolnictwa i uwzględniać sezonowość produkcji oraz zmienne warunki rynkowe. Rozwiązania te powinny umożliwiać łatwe zarządzanie ofertą, zapewniać bezpieczne płatności oraz usprawniać procesy logistyczne.

Uzasadnienie

Postępująca digitalizacja rolnictwa otwiera nowe możliwości sprzedaży bezpośredniej, ułatwiając rolnikom dostęp do rynku i skracając łańcuchy dostaw[192]. Dynamiczny rozwój e-commerce umożliwia sprzedaż produktów rolnych bez pośredników, co może zwiększyć dochody gospodarstw i poprawić ich konkurencyjność. Wprowadzenie nowoczesnych narzędzi cyfrowych, w tym dedykowanych platform sprzedażowych oraz aplikacji mobilnych, pozwoli rolnikom lepiej dostosować ofertę do potrzeb konsumentów oraz zwiększyć efektywność dystrybucji produktów rolnych[193]. Rozwój handlu internetowego w sektorze rolnym przyczyni się do poprawy organizacji sprzedaży oraz zwiększenia dostępności lokalnych produktów dla konsumentów. Ułatwienie dostępu do nowoczesnych systemów sprzedaży i logistyki pozwoli na efektywniejsze zarządzanie dystrybucją produktów rolnych, co przełoży się na lepsze funkcjonowanie rynków lokalnych.

Wpływ na inne cele

Rozwój e-commerce w rolnictwie przyczyni się do wzmocnienia sektora rolnego, zwiększając możliwości sprzedaży

[192] Kania S., *E-commerce w rolnictwie: Jak technologia zmienia sprzedaż produktów rolnych?*, https://webmakers.expert/blog/jak-technologia-zmienia-sprzedaz-produktow-rolnych.

[193] Czekaj M.B., *Internet jako narzędzie komunikacji w sprzedaży bezpośredniej artykułów żywnościowych na przykładzie witryny www.odrolnika.pl*, „Zagadnienia doradztwa rolniczego", 2/72(2013), s. 57–66.

bezpośredniej oraz poprawiając dochody gospodarstw rolnych przez eliminację pośredników. Działanie będzie miało bezpośredni wpływ na obrót produktami rolnictwa i żywnością, umożliwiając bardziej efektywną organizację sprzedaży, skrócenie łańcuchów dostaw oraz poprawę logistyki dystrybucji. W kontekście rozwoju obszarów wiejskich wdrażanie nowoczesnych narzędzi cyfrowych pozwoli rolnikom na rozszerzenie działalności gospodarczej, a tym samym wzmocni lokalne rynki i zwiększy atrakcyjność obszarów wiejskich jako miejsc prowadzenia biznesu. Digitalizacja rolnictwa może również przyczynić się do poprawy ochrony środowiska, ponieważ lepsza organizacja sprzedaży i dostaw pozwoli na ograniczenie strat żywności.

Dodatkowe uwagi Kluczowym elementem skutecznego wdrożenia digitalizacji i e-commerce w rolnictwie jest zapewnienie rolnikom odpowiedniego wsparcia w zakresie obsługi nowoczesnych narzędzi sprzedażowych. Samo wprowadzenie platform i aplikacji nie będzie wystarczające bez równoczesnego podnoszenia kompetencji użytkowników w zakresie sprzedaży online, zarządzania zamówieniami czy wykorzystania narzędzi marketingu internetowego. Ostateczny sukces działania będzie zależał nie tylko od samej infrastruktury e-commerce, ale także od zdolności rolników do efektywnego korzystania z nowych technologii.

4.3.2. Rozszerzenie zakresu informacji rynkowej

Rozszerzenie zakresu informacji rynkowej pozwoli rolnikom oraz innym uczestnikom rynku na podejmowanie bardziej świadomych decyzji handlowych. Dostęp do rzetelnych informacji o produktach, ich pochodzeniu oraz aktualnych warunkach rynkowych sprzyja lepszej organizacji sprzedaży i zwiększa transparentność transakcji. W ramach tego obszaru planowane są działania związane z poprawą identyfikowalności żywności na wszystkich etapach produkcji oraz obowiązkiem informowania o pochodzeniu surowców. Ważnym elementem jest także edukacja społeczeństwa przez aktualizację programów nauczania w zakresie praw konsumentów oraz wprowadzenie systemu oznaczeń żywności, takiego jak Nutri-Score, który ułatwi świadomy wybór produktów spożywczych o wysokiej jakości.

4.3.2.1. Identyfikowalność żywności na wszystkich etapach produkcji

Obszar	**O – Obrót produktami rolnictwa i żywnością**
Cel szczegółowy	**O2 – Rozszerzenie zakresu informacji rynkowej**
Stan obecny	Obecnie system identyfikacji żywności jest częściowo wdrożony w produkcji zwierzęcej – zwierzęta hodowlane są rejestrowane od momentu urodzenia, a ich pełna dokumentacja jest prowadzona do momentu uboju, co umożliwia określenie pochodzenia mięsa na rynku[194]. Jednak w przypadku produkcji roślinnej brak jest jednolitego systemu identyfikacji, co utrudnia śledzenie pochodzenia surowców i ich jakości. Dotychczasowe oznaczenia produktów ograniczają się do podania podstawowych informacji o składnikach, a w niektórych przypadkach także o kraju pochodzenia. Często jednak są one ogólne i nieprecyzyjne, jak na przykład *produkt zawiera zboża pochodzące z Unii Europejskiej oraz spoza Unii Europejskiej*. W latach 2021–2023 Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) przeprowadził pilotażowy program identyfikowalności obejmujący uprawę ziemniaków, hodowlę wołowiny i wieprzowiny oraz wybranych producentów i przetwórców[195]. Wyniki programu były pozytywne, jednak największym wyzwaniem okazało się przekonanie zarówno producentów, jak i konsumentów do korzystania z systemu śledzenia pochodzenia produktów. Rosnąca konkurencja na rynku wynikająca z napływu żywności spoza Unii Europejskiej, w tym z Ukrainy i – w niedalekiej przyszłości – krajów Mercosur, sprawia, że konieczne staje się utrzymanie wysokich standardów produkcji i ich egzekwowanie.
Opis działania	Zostanie wdrożony kompleksowy system identyfikowalności żywności, oparty na jednolitych rozwiązaniach prawnych i technologicznych, umożliwiających śledzenie pochodzenia

[194] Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, *System identyfikacji i rejestracji zwierząt*, https://www.gov.pl/web/arimr/system-identyfikacji-i-rejestracji-zwierzat.

[195] Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, *Zakończenie pilotażu paszportyzacji polskiej żywności*, https://www.gov.pl/web/kowr/zakonczenie-pilotazu-paszportyzacji-polskiej-zywnosci.

produktów rolnych i spożywczych na wszystkich etapach produkcji, przetwórstwa i dystrybucji. Kluczowym elementem działania będzie rozszerzenie systemu identyfikacji na produkcję roślinną, co umożliwi precyzyjne określenie pochodzenia surowców oraz ich jakości. Wprowadzenie norm paszportyzacji produktów rolnych pozwoli na lepszą kontrolę warunków ich wytwarzania oraz umożliwi eliminację nieuczciwych praktyk handlowych związanych z fałszowaniem informacji o pochodzeniu żywności.

Ważnym aspektem działania będzie integracja nowego systemu z istniejącymi bazami danych oraz platformami cyfrowymi, które umożliwią zarówno producentom, jak i konsumentom łatwy dostęp do informacji o produktach. Wdrożenie skutecznego systemu rejestracji wymaga współpracy z administracją publiczną, organizacjami rolniczymi oraz instytucjami nadzorującymi jakość żywności, co pozwoli na dostosowanie przepisów prawnych do nowego modelu identyfikowalności. Proces wdrażania systemu powinien przebiegać etapowo, począwszy od sektorów o największym znaczeniu dla bezpieczeństwa żywności i norm jakościowych, a następnie obejmować kolejne obszary produkcji rolnej i spożywczej. Istotnym elementem będzie również stopniowa digitalizacja gospodarstw rolnych, co usprawni gromadzenie i przetwarzanie danych na temat produkcji i pochodzenia surowców. Działanie to wymaga zarówno stworzenia odpowiednich narzędzi technologicznych, jak i szerokiej akceptacji wśród uczestników rynku, dlatego konieczne będzie zapewnienie producentom wsparcia w dostosowywaniu się do nowych regulacji.

Uzasadnienie

Wprowadzenie kompleksowego systemu identyfikowalności żywności pozwoli na zwiększenie transparentności rynku, poprawę jakości produktów spożywczych oraz wzmocnienie pozycji krajowych producentów na rynku europejskim. Działanie to umożliwi lepszą kontrolę nad przestrzeganiem norm jakościowych i bezpieczeństwa żywnościowego oraz ograniczy nieuczciwe praktyki polegające na nieprecyzyjnym oznaczaniu produktów. Identyfikowalność żywności ma również znaczenie dla ochrony konsumentów, którzy będą mieli dostęp do precyzyjnych informacji o pochodzeniu

	produktów, sposobie ich produkcji oraz zastosowanych metodach przetwarzania. Ponadto system może przyczynić się do zwiększenia zaufania do polskich produktów rolnych na rynkach międzynarodowych, poprawiając ich konkurencyjność.
Wpływ na inne cele	System identyfikowalności żywności będzie miał istotny wpływ na produkcję i jakość żywności, ponieważ umożliwi pełną kontrolę nad standardami stosowanymi w procesie produkcji i przetwórstwa. W kontekście koordynacji wprowadzenie jednolitego systemu rejestracji i śledzenia żywności poprawi współpracę między producentami, przetwórcami i organami nadzoru.
Dodatkowe uwagi	Istotna będzie także współpraca z sektorem IT w celu stworzenia nowoczesnych i łatwych w obsłudze systemów rejestracji oraz zapewnienie ich kompatybilności z już istniejącymi bazami danych. Wprowadzenie systemu identyfikowalności żywności stanowi długoterminową inwestycję, której efektywność będzie zależeć od sprawnej koordynacji na poziomie krajowym oraz szerokiej akceptacji wśród producentów i konsumentów. Dlatego niezbędne będzie również prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych, które wyjaśnią korzyści wynikające z wdrożenia nowego systemu oraz zachęcą uczestników rynku do aktywnego udziału w jego realizacji.

4.3.2.2. Obowiązek informowania o pochodzeniu surowców

Obszar	**O – Obrót produktami rolnictwa i żywnością**
Cel szczegółowy	**O2 – Rozszerzenie zakresu informacji rynkowej**
Stan obecny	Obowiązujące przepisy unijne nakładają obowiązek podawania kraju lub miejsca pochodzenia żywności w sytuacjach, gdy jego brak mógłby wprowadzać konsumenta w błąd. W przypadku niektórych kategorii produktów, takich jak mięso, ryby, miód czy oliwa z oliwek, informacja ta jest obligatoryjna[196]. Jednak w praktyce stosowane oznaczenia

[196] Forystek P., *Kraj i miejsce pochodzenia żywności*, „Wiedza i jakość", nr 1/54(2019), s. 30–32.

pochodzenia bywają ogólne i mało precyzyjne – często ograniczają się do stwierdzeń takich jak „UE" lub „spoza UE", bez wskazania konkretnego kraju czy regionu. Również obowiązek informowania o pochodzeniu podstawowego składnika w sytuacji, gdy różni się ono od kraju pochodzenia całego produktu, nie zawsze jest przestrzegany i rzadko bywa skutecznie egzekwowany. W rezultacie konsumenci nie mają pełnego dostępu do rzetelnych danych na temat pochodzenia surowców, co utrudnia podejmowanie świadomych decyzji zakupowych.

Brakuje także jednolitych i szczegółowych regulacji, które określałyby sposób oznaczania krajów pochodzenia składników oraz ich udziału procentowego w produkcie finalnym. Obecna sytuacja pozwala producentom i dystrybutorom na stosowanie nieprecyzyjnych formuł etykietowania, co może wpływać negatywnie na przejrzystość rynku żywnościowego oraz osłabiać zaufanie konsumentów do informacji prezentowanych na opakowaniach.

Opis działania

Zostanie wprowadzony obowiązek informowania o pochodzeniu surowców, co będzie wiązało się z dostosowaniem systemu etykietowania do nowych wymogów oraz opracowaniem jednolitych standardów prezentowania informacji. Nowe przepisy powinny obejmować obowiązek podawania precyzyjnych danych dotyczących kraju pochodzenia produktu oraz jego składników, a także procentowego udziału poszczególnych surowców. Dodatkowo etykiety powinny zawierać szczegółowe informacje dotyczące alergenów, metod produkcji, w tym oznaczenia ekologiczne, standardy jakościowe oraz kluczowe informacje o producencie, co ma szczególne znaczenie w przypadku marek własnych sieci handlowych.

Wprowadzone regulacje powinny być skoordynowane z istniejącymi przepisami dotyczącymi identyfikowalności żywności oraz paszportyzacji produktów rolnych. System powinien również uwzględniać specyfikę sprzedaży bezpośredniej przez rolników oraz drobnych producentów, dla których stosowanie pełnego zakresu etykietowania może stanowić nadmierne obciążenie administracyjne. W związku z tym dla RHD oraz innych form sprzedaży bezpośredniej

należy przewidzieć uproszczone zasady informowania o pochodzeniu produktów.

Uzasadnienie

Obowiązujące przepisy w Unii Europejskiej wymagają podawania kraju lub miejsca pochodzenia produktów, jednak często są one nieprecyzyjne[197]. Wprowadzenie obowiązkowego oznaczania pochodzenia surowców pozwoli na zwiększenie przejrzystości rynku spożywczego oraz umożliwi konsumentom podejmowanie bardziej świadomych decyzji zakupowych. Ujednolicenie zasad etykietowania ograniczy możliwość stosowania niejasnych oznaczeń, a jednocześnie wzmocni pozycję polskich producentów żywności na rynku. Zwiększenie zakresu informacji dostępnych dla konsumentów wpłynie także na poprawę konkurencyjności produktów wytwarzanych zgodnie z wysokimi standardami jakości i zrównoważonej produkcji. Przejrzyste oznaczenia pochodzenia surowców mogą stać się także istotnym elementem strategii promującej żywność krajową oraz umożliwić lepszą ochronę rynku przed napływem produktów o nieznanym pochodzeniu i jakości.

Wpływ na inne cele

Wprowadzenie obowiązku informowania o pochodzeniu surowców przyczyni się do poprawy produkcji i jakości żywności, ponieważ bardziej przejrzysty system znakowania może zachęcać producentów do stosowania wyższych standardów jakościowych oraz unikania nieetycznych praktyk handlowych. Bardziej precyzyjne informacje o surowcach przyczynią się do poprawy monitorowania przepływu surowców i kontroli nad ich jakością.

Dodatkowe uwagi

Skuteczna realizacja tego działania wymaga współpracy z sektorem przetwórczym, organizacjami rolniczymi oraz administracją publiczną, aby opracowane regulacje były dostosowane do rzeczywistych możliwości producentów i dystrybutorów. Należy również przewidzieć odpowiednie mechanizmy nadzoru nad stosowaniem nowych oznaczeń, aby zapobiec obchodzeniu przepisów oraz nieuczciwym praktykom rynkowym. Warto także rozważyć przeprowadzenie

[197] Ciągło-Androsiuk S., *Pochodzenie ma znaczenie*, „Kierunek Spożywczy", nr 2–3(2020), s. 42–48, https://www.gov.pl/web/wijhars-olsztyn/pochodzenie-ma-znaczenie.

kampanii informacyjnej wyjaśniającej znaczenie nowych oznaczeń i zachęcającej do korzystania z dostępnych informacji przy podejmowaniu decyzji zakupowych.

4.3.2.3. Aktualizacja szkolnych programów nauczania w zakresie praw konsumentów

Obszar	**O – Obrót produktami rolnictwa i żywnością**
Cel szczegółowy	**O2 – Rozszerzenie zakresu informacji rynkowej**
Stan obecny	Obecnie edukacja konsumencka nie jest wystarczająco rozwinięta w systemie szkolnym[198]. Treści związane z prawami konsumenta są jedynie ogólnikowo poruszane w ramach niektórych przedmiotów. Nie obejmują one jednak szerokiego zakresu zagadnień dotyczących praktycznych aspektów ochrony konsumentów, w tym metod znakowania towarów, identyfikacji oznaczeń na produktach spożywczych czy mechanizmów kontroli jakości żywności. Mimo dostępności materiałów edukacyjnych dotyczących praw konsumenckich ich wykorzystanie w praktyce jest ograniczone, a nauczyciele nie zawsze są odpowiednio przygotowani do prowadzenia takich zajęć. W obliczu rosnącego znaczenia etykietowania żywności istotne jest, aby uczniowie zostali zapoznani z mechanizmami weryfikacji tych informacji oraz nauczyli się krytycznego podejścia do deklaracji producentów i sprzedawców.
Opis działania	Zostaną wprowadzone programy edukacji konsumenckiej na poziomie szkół podstawowych i średnich, z naciskiem na praktyczne rozumienie oznaczeń produktów spożywczych, zasad racjonalnego wyboru żywności oraz podstawowych praw konsumenta. W ramach zajęć uczniowie będą uczyć się analizować etykiety produktów, rozpoznawać nieprawidłowe oznaczenia oraz tworzyć własne, poprawne etykiety. Programy te rozwiną umiejętność krytycznego myślenia, wzmocnią świadomość żywieniową oraz wesprą kształtowanie odpowiedzialnych postaw konsumenckich już od najmłodszych lat.

[198] Polska Agencja Prasowa, *Wyniki badania „Nie(świadomy) konsument 2023”*, https://www.pap.pl/mediaroom/1549014,wyniki-badania-nieswiadomy-konsument-2023.html.

Uzasadnienie	Edukacja konsumencka jest kluczowym elementem budowania świadomego społeczeństwa, w którym obywatele potrafią podejmować racjonalne decyzje zakupowe, rozumieją swoje prawa i potrafią rozpoznawać nieuczciwe praktyki handlowe[199]. W dobie dynamicznych zmian na rynku żywności, coraz większej liczby oznaczeń jakościowych oraz rosnącej liczby produktów pochodzących z różnych systemów produkcji konieczne staje się uwzględnienie zagadnień z zakresu praw konsumenta w programach nauczania na poziomie szkół podstawowych i średnich. Edukacja w tym zakresie może przyczynić się do ograniczenia przypadków oszustw konsumenckich oraz wzmocnienia pozycji klientów wobec sprzedawców i producentów. Zmiany w programach edukacyjnych mogą również wpłynąć na bardziej świadome wybory konsumenckie, co może zwiększyć popyt na produkty lokalne i wysokiej jakości.
Wpływ na inne cele	Aktualizacja programów nauczania może wpłynąć na obrót produktami rolnictwa i żywnością, ponieważ bardziej świadomi konsumenci będą podejmować lepsze decyzje zakupowe, promując produkty wysokiej jakości i wspierając producentów przestrzegających wysokich standardów.
Dodatkowe uwagi	Warto także rozważyć współpracę z mediami publicznymi w celu zwiększenia społecznej świadomości dotyczącej praw konsumenckich.

4.3.2.4. Wprowadzenie oznaczenia Nutri-Score

Obszar	**O – Obrót produktami rolnictwa i żywnością**
Cel szczegółowy	**O2 – Rozszerzenie zakresu informacji rynkowej**
Stan obecny	Obecnie w Polsce nie istnieje obowiązkowy system znakowania żywności pod względem wartości odżywczej, a informacje o składnikach i wartościach odżywczych produktów są często podawane w sposób trudny do interpretacji

[199] Gromysz A., Wypych-Szymańska A., *Edukacja konsumencka jako element edukacji społecznej*, 2008, https://www.e-mentor.edu.pl/artykul/index/numer/23/id/517.

dla przeciętnego konsumenta[200]. Choć etykietowanie produktów w zakresie zawartości składników odżywczych jest regulowane przez przepisy unijne, nie ma jednolitego i ustandaryzowanego systemu klasyfikacji, który w prosty sposób informowałby konsumentów o wartości zdrowotnej żywności. Nutri-Score został wprowadzony jako dobrowolne oznaczenie w niektórych państwach Europy Zachodniej i jest zalecany przez Komisję Europejską oraz Światową Organizację Zdrowia (WHO). Wciąż budzi on kontrowersje w niektórych krajach Unii Europejskiej, które sprzeciwiają się jego obowiązkowemu wdrożeniu, argumentując, że może on faworyzować niektóre grupy produktów spożywczych kosztem innych.

Opis działania

Zostanie wprowadzony system oznaczeń Nutri-Score, co będzie wymagało dostosowania krajowych przepisów do nowego systemu etykietowania oraz wdrożenia jednolitego standardu dla producentów żywności. Działanie to obejmie przeprojektowanie opakowań żywności, tak aby zawierały nowy system oznaczania wartości odżywczej, a także dostosowanie krajowych regulacji do wymogów systemu Nutri-Score.

Uzasadnienie

Współczesny rynek spożywczy charakteryzuje się dużą różnorodnością produktów, co sprawia, że konsumenci często mają trudności z oceną ich wartości odżywczej. Wprowadzenie oznaczenia Nutri-Score ma na celu ułatwienie świadomego wyboru żywności przez prostą, czytelną oraz intuicyjną etykietę, która klasyfikuje produkty na podstawie ich wartości odżywczej. System jest stosowany już w wielu krajach Europy Zachodniej i pozwala na szybką ocenę zdrowotności produktów spożywczych bez konieczności analizowania składu i wartości poszczególnych składników odżywczych[201]. System może wpłynąć na poprawę jakości diety społeczeństwa oraz zachęcać producentów do modyfikowania składu produktów

[200] Wolska M., *Problemy ze znakowaniem żywności – opinia Trybunału Obrachunkowego i Komisji Europejskiej*, 2025, https://foodfakty.pl/problemy-ze-znakowaniem-zywnosci-opinia-to-i-ke.

[201] Jackowska A., *System znakowania żywności Nutri-Score – informacje podstawowe, opinie, kontrowersje*, 2020, https://rolnictwo.osrodekanaliz.pl/system-znakowania-zywnosci-nutri-score-informacje-podstawowe-opinie-kontrowersje/.

	w kierunku zdrowszych opcji. W dłuższej perspektywie wprowadzenie Nutri-Score może przyczynić się do ograniczenia problemów zdrowotnych wynikających z nieprawidłowej diety.
Wpływ na inne cele	Wprowadzenie Nutri-Score będzie miało pozytywny wpływ na produkcję i jakość żywności, ponieważ producenci mogą zostać zachęceni do zmiany składu produktów w celu poprawy ich wartości odżywczej.

4.3.3. Zwiększenie przejrzystości rynków rolnych

Zwiększenie przejrzystości rynków rolnych pozwoli na poprawę konkurencyjności producentów oraz eliminację nieuczciwych praktyk handlowych. Działania w tym zakresie koncentrują się na zwiększeniu przejrzystości rynku w ujęciu ponadregionalnym oraz rozwoju i promocji obrotu giełdowego standaryzowanymi produktami rolnymi. Istotnym elementem jest także ustanowienie nadzoru nad rynkiem hurtowym oraz stałe monitorowanie cen, co pozwoli na zapewnienie uczciwych warunków handlu. Ponadto wdrażanie mechanizmów zapobiegających nieuczciwym praktykom handlowym przyczyni się do ochrony interesów producentów i konsumentów oraz zwiększenia stabilności sektora rolnego.

4.3.3.1. Zwiększanie przejrzystości rynku w ujęciu ponadregionalnym

Obszar	**O – Obrót produktami rolnictwa i żywnością**
Cel szczegółowy	**O3 – Zwiększenie przejrzystości rynków rolnych**
Stan obecny	Obecnie Zintegrowany System Rolniczej Informacji Rynkowej (ZSRIR) obejmuje jedynie podstawowe produkty rolne, co sprawia, że brakuje szczegółowych danych dotyczących mniejszych, ale zyskujących na znaczeniu grup produktowych. Produkty, takie jak orkisz, amarantus, gryka czy mięso kacze, nie są objęte regularnym monitoringiem, mimo rosnącego zainteresowania konsumentów i zwiększającej się skali ich produkcji. Ponadto informacje rynkowe dotyczące surowców rolnych na rynkach międzynarodowych są rozproszone, co utrudnia producentom dostęp do kompleksowych danych. Aktualne raporty dotyczące giełd rolnych, cen produktów rolnych w Unii Europejskiej i na świecie są dostępne jedynie w ograniczonym

	zakresie i wymagają lepszej integracji w ramach jednego, łatwo dostępnego systemu informacyjnego.
Opis działania	ZSRIR zostanie rozszerzony o dodatkowe grupy produktowe, które do tej pory nie były uwzględniane w oficjalnych analizach rynkowych. Nowe dane obejmą produkty o mniejszej skali produkcji, ale o istotnym znaczeniu zarówno dla producentów, jak i konsumentów. Kolejnym elementem działania jest stworzenie kompleksowego systemu informacji rynkowej obejmującego międzynarodowe rynki surowców rolnych. System ten będzie integrował dane z giełd rolnych, informacje o cenach produktów rolnych w UE oraz na rynkach światowych, co pozwoli na bieżące monitorowanie sytuacji i lepsze prognozowanie trendów.
Uzasadnienie	Większa dostępność informacji o rynku pomoże konsumentom w podejmowaniu świadomych decyzji zakupowych oraz umożliwi lepsze dostosowanie oferty handlowej do realnych potrzeb rynkowych. Poszerzenie zakresu informacji rynkowej wpłynie na poprawę organizacji rynku rolnego i ułatwi producentom dostęp do rzetelnych danych.
Wpływ na inne cele	Zwiększona dostępność informacji o rynku wpłynie również na rozwój obszarów wiejskich, ponieważ lepsze prognozy cenowe pozwolą rolnikom na skuteczniejsze zarządzanie swoją działalnością. System informacji rynkowej obejmujący dane o międzynarodowych rynkach surowców rolnych poprawi także koordynację polityki rolnej i handlowej, umożliwiając lepsze dopasowanie krajowych strategii do globalnych trendów rynkowych.

4.3.3.2. Rozwój i promocja obrotu giełdowego wystandaryzowanymi produktami rolnymi

Obszar	**O – Obrót produktami rolnictwa i żywnością**
Cel szczegółowy	**O3 – Zwiększenie przejrzystości rynków rolnych**
Stan obecny	Obecnie Giełdowy Rynek Rolny (GRR) obejmuje ograniczoną liczbę produktów, a zainteresowanie tym mechanizmem

handlowym wśród rolników i przedsiębiorców jest stosunkowo niewielkie[202]. Chociaż w założeniach GRR miał umożliwiać obrót szerokim zakresem wystandaryzowanych towarów, takich jak zboża, rzepak czy cukier, to w praktyce jego działalność jest zawężona, a liczba transakcji utrzymuje się na niskim poziomie. Brakuje także dostatecznej promocji tego narzędzia wśród rolników i podmiotów przetwórczych, co sprawia, że wielu potencjalnych uczestników rynku nie korzysta z możliwości oferowanych przez giełdowy system obrotu produktami rolnymi.

Opis działania

Zostaną podjęte działania na rzecz rozwoju obrotu giełdowego wystandaryzowanymi produktami rolnymi, obejmujące kilka kluczowych inicjatyw. Przede wszystkim konieczne jest rozszerzenie listy produktów dostępnych w obrocie giełdowym, tak aby objąć nimi także surowce rolnicze o dużym znaczeniu dla krajowej gospodarki, np. cukier czy rzepak. Ważnym elementem będzie również wdrożenie kontraktów terminowych na produkty rolne, które umożliwią producentom zabezpieczenie sprzedaży swoich towarów po określonych z góry cenach, co zwiększy stabilność finansową rolników oraz przetwórców. Działanie obejmuje także szeroko zakrojoną kampanię promocyjną skierowaną do rolników i przedsiębiorców, która pozwoli zwiększyć świadomość korzyści płynących z handlu giełdowego oraz zachęcić większą liczbę podmiotów do uczestnictwa w tym rynku. Kampania powinna obejmować zarówno działania informacyjne, jak i organizację szkoleń oraz warsztatów wyjaśniających zasady działania GRR oraz potencjalne korzyści wynikające z jego wykorzystania.

Uzasadnienie

Rozszerzenie zakresu obrotu giełdowego produktami rolnymi zwiększy przejrzystość rynku i poprawi warunki handlu dla rolników oraz przedsiębiorstw przetwórczych. Wprowadzenie nowych narzędzi, takich jak kontrakty terminowe, pozwoli producentom na lepsze planowanie działalności i ograniczenie ryzyka związanego z wahaniami cen. Wzrost

[202] Kozłowska A., *Giełdowy Rynek Rolny: 10 mln zł poszło w błoto?*, 2022, https://www.farmer.pl/finanse/podatki-rachunkowosc/gieldowy-rynek-rolny-10-mln-zl-poszlo-w-bloto,116113.html.

	liczby transakcji na GRR przełoży się również na większą stabilność cen produktów rolnych oraz ułatwi producentom uzyskanie lepszych warunków handlowych. Popularyzacja tej formy sprzedaży może także przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności polskiego rolnictwa na rynku europejskim.
Wpływ na inne cele	Rozwój giełdowego obrotu produktami rolnymi wpłynie na rolnictwo – produkcję roślinną i zwierzęcą, zapewniając stabilność cen, lepsze planowanie produkcji i ograniczenie ryzyka rynkowego. Ułatwi rolnikom sprzedaż surowców po uczciwych cenach, a hodowcom ułatwi przewidywanie kosztów.

4.3.3.3. Ustanowienie nadzoru nad rolnym rynkiem hurtowym i stałe monitorowanie cen

Obszar	**O – Obrót produktami rolnictwa i żywnością**
Cel szczegółowy	**O3 – Zwiększenie przejrzystości rynków rolnych**
Stan obecny	Obecnie monitoring cen na rolnym rynku hurtowym jest ograniczony, a mechanizmy kontroli nad dominacją dużych podmiotów są niewystarczające[203]. Rolnicy mają osłabione pozycje negocjacyjne i są narażeni na niekorzystne warunki sprzedaży[204]. Funkcjonowanie rynku jest kształtowane głównie przez duże podmioty, które mają możliwość dyktowania warunków handlowych. Brakuje także efektywnego systemu raportowania cen i kontroli nad mechanizmami ustalania marż przez pośredników.
Opis działania	Zostanie wprowadzony skuteczny mechanizm nadzoru oraz stałego monitorowania cen, co pozwoli na zwiększenie przejrzystości rynku i wyrównanie szans rolników w negocjacjach handlowych. Kluczową rolę w tym procesie powinien

[203] *Nadzór jest, ale koncepcji brak*, Najwyższa Izba Kontroli, 2019, https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/nadzor-jest-ale-koncepcji-brak.html.

[204] Wodzień-Nowak A., *Nie mamy czasu na kolejny słaby rok w rolnictwie*, 2025, https://strefaagro.pl/nie-mamy-czasu-na-kolejny-slaby-rok-w-rolnictwie/ar/c8p2-27136555.

odegrać Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR), który przejął zadania zlikwidowanej Agencji Rynku Rolnego i może pełnić funkcję regulatora wspierającego uczciwą konkurencję[205]. Działanie obejmuje wzmocnienie roli KOWR w zakresie nadzoru nad rynkiem hurtowym przez regularne monitorowanie cen oraz analizę czynników wpływających na ich kształtowanie. Niezbędne będzie także wzmocnienie i lepsza koordynacja współpracy KOWR z instytucjami, takimi jak GUS, UOKiK czy organizacje rolnicze.

Uzasadnienie

Wzmocnienie nadzoru nad rynkiem hurtowym oraz stałe monitorowanie cen pozwoli na poprawę warunków handlowych dla rolników i zwiększenie przejrzystości obrotu produktami rolnymi. Lepszy dostęp do danych rynkowych pozwoli producentom na skuteczniejsze planowanie sprzedaży oraz ochronę przed nieuczciwymi praktykami cenowymi stosowanymi przez duże podmioty. Zapewnienie równowagi rynkowej między sprzedającymi a kupującymi wpłynie pozytywnie na stabilność cen i może ograniczyć gwałtowne wahania wartości surowców rolnych.

Wpływ na inne cele

Działanie może przyczynić się do rozwoju obszarów wiejskich, zwiększając bezpieczeństwo finansowe gospodarstw i tworząc lepsze warunki dla lokalnej przedsiębiorczości. Przewidywalność dochodów rolników może zahamować odpływ ludności z terenów wiejskich i sprzyjać modernizacji sektora rolnego.

Dodatkowe uwagi

Działanie może być wspierane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), który może monitorować i przeciwdziałać nieuczciwym praktykom handlowym na rynku hurtowym.

[205] Kucman D., *KOWR zastąpi dwie rolnicze agencje*, 2017, https://rolniczeabc.pl/419435,KOWR-zastapi-dwie-rolnicze-agencje.html.

4.3.3.4. Zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych

Obszar	**O – Obrót produktami rolnictwa i żywnością**
Cel szczegółowy	**O3 – Zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych**
Stan obecny	W Polsce zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych odbywa się na podstawie dyrektywy UE 2019/633[206], implementowanej w krajowym prawodawstwie ustawą z dnia 17 listopada 2021 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi. Główną instytucją odpowiedzialną za kontrolę tego obszaru jest UOKiK, który monitoruje rynek i przeprowadza badania ankietowe wśród organizacji branżowych w celu identyfikacji naruszeń[207]. Mimo obowiązujących regulacji skala problemu pozostaje znaczna, a rolnicy wciąż często napotykają na problemy związane z opóźnionymi płatnościami, jednostronnymi zmianami warunków kontraktowych oraz nierównymi zasadami współpracy z dużymi odbiorcami. Dodatkowo na poziomie unijnym trwają prace nad nowym rozporządzeniem mającym wzmocnić egzekwowanie przepisów i ułatwić wykrywanie naruszeń w obrocie transgranicznym.
Opis działania	System nadzoru nad uczciwością handlu zostanie wzmocniony przez rozszerzenie kompetencji UOKiK oraz wdrożenie skuteczniejszych narzędzi monitorowania rynku. Kluczowym elementem będzie zwiększenie świadomości rolników i producentów spożywczych na temat możliwości zgłaszania nieuczciwych praktyk oraz rozwój anonimowych platform do raportowania naruszeń. Istotnym krokiem będzie także implementacja nowych regulacji unijnych, które przewidują bardziej rygorystyczne sankcje wobec podmiotów naruszających zasady uczciwej konkurencji oraz ściślejszą współpracę organów nadzoru państw członkowskich. Lepsza

[206] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/633 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych, Dz. Urz. UE L 111 z 25 kwietnia 2019, s. 59–72.

[207] Blukowski I., *UOKiK vs. sieci handlowe: Rozprawa z nieuczciwymi praktykami sklepów*, 2024, https://mycompanypolska.pl/artykul/uokik-vs-sieci-handlowe-rozprawa-z-nieuczciwymi-praktykami-lepow/14417.

koordynacja między krajowymi instytucjami pozwoli na skuteczniejsze egzekwowanie prawa oraz ochronę rolników przed nieuczciwymi warunkami handlowymi.

Uzasadnienie

Nieuczciwe praktyki handlowe w sektorze rolnictwa i obrocie produktami spożywczymi mają negatywny wpływ na pozycję rolników oraz przejrzystość rynku[208]. Nadużywanie przewagi kontraktowej przez duże podmioty skutkuje niekorzystnymi warunkami handlowymi dla producentów rolnych. Zwiększenie skuteczności nadzoru nad rynkiem oraz zaostrzenie przepisów dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych przyczyni się do poprawy pozycji negocjacyjnej rolników oraz wzmocnienia przejrzystości rynku rolno-spożywczego. Większa kontrola nad transakcjami handlowymi pozwoli ograniczyć sytuacje, w których producenci są zmuszani do sprzedaży po zaniżonych cenach lub w warunkach niekorzystnych umów. Egzekwowanie surowszych sankcji wobec podmiotów łamiących prawo zapewni większą stabilność rynku oraz poprawi warunki współpracy między rolnikami a dystrybutorami i przetwórcami. Dodatkowo, skuteczniejsze mechanizmy zgłaszania nieprawidłowości sprawią, że producenci będą bardziej świadomi swoich praw oraz chętniej korzystać z narzędzi prawnych do ochrony swoich interesów.

DZIESIĘĆ CZARNYCH NIEUCZCIWYCH PRAKTYK HANDLOWYCH

- **Zapłata za łatwo psujące się produkty rolne i spożywcze w terminie późniejszym niż 30 dni**
- **Zapłata za inne produkty rolno-spożywcze w terminie późniejszym niż 60 dni**
- **Anulowanie zamówień na nietrwałe produkty rolno-spożywcze z niewielkim wyprzedzeniem**
- **Jednostronne zmiany umowy przez nabywcę**
- **Płatności niezwiązane z konkretną transakcją**
- **Przenoszenie ryzyka utraty i psucia się produktów na dostawcę**
- **Odmowa pisemnego potwierdzenia umowy dostawy przez kupującego pomimo prośby dostawcy**
- **Nieuprawnione wykorzystanie tajemnic przedsiębiorstwa przez kupującego**
- **Odwet handlowy ze strony nabywcy**
- **Przenoszenie kosztów rozpatrywania skarg klientów na dostawcę**

[208] *Nieuczciwe praktyki handlowe w łańcuchu żywnościowym*, Komisja Europejska, https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_pl.

SZEŚĆ SZARYCH NIEUCZCIWYCH PRAKTYK HANDLOWYCH

Dozwolone tylko wtedy, gdy zostały wcześniej uzgodnione w jasny i jednoznaczny sposób

- **Zwrot produktów niesprzedanych**
- **Zapłata dokonywana przez dostawcę za przechowywanie, wystawianie i wykazanie w cenniku**
- **Zapłata dokonywana przez dostawcę za promocję**
- **Zapłata dokonywana przez dostawcę za marketing**
- **Zapłata dokonywana przez dostawcę za reklamę**
- **Zapłata dokonywana przez dostawcę za wynagrodzenie personelu kupującego, urządzenie lokalu**

Wpływ na inne cele Większa kontrola nad mechanizmami kształtowania cen przyczyni się do poprawy produkcji i jakości żywności, ponieważ stabilniejsze warunki współpracy z odbiorcami pozwolą rolnikom na inwestowanie w rozwój gospodarstw i jakość oferowanych produktów. Poprawa uczciwości handlu przełoży się także na rozwój obszarów wiejskich, ponieważ rolnicy otrzymają bardziej przewidywalne warunki współpracy, co może zachęcić do szerszych kontaktów z podmiotami z sektora handlu.

Dodatkowe uwagi Warto rozwijać programy edukacyjne skierowane do rolników, które zwiększą ich świadomość w zakresie przysługujących im praw oraz dostępnych narzędzi ochrony przed nieuczciwymi praktykami handlowymi.

4.4. Przeciwdziałanie zmianom klimatu i ochrona środowiska

Zmienia się otaczające nas środowisko, tj.: klimat, powierzchnia ziemi, skały, gleby, wody, rośliny, zwierzęta i inne organizmy żywe. Zmiana klimatu to fakt, który możemy obserwować od wielu już lat. Rośnie średnia roczna temperatura na Ziemi, zmieniają się wzorce opadów, które stają się rzadsze, ale bardziej intensywne, coraz częściej występują ekstremalne zjawiska pogodowe, jak burze, susze, huragany, gradobicia, powodzie. Eksperci obserwują również topnienie lodowców i podnoszenie się poziomu mórz. Niekorzystne zmiany obserwuje się również w pozostałych składnikach środowiska. Spada jakość gleb, zmniejsza się bioróżnorodność,

obniża się jakość wód powierzchniowych i podziemnych. Rolnictwo jest w dużym stopniu odpowiedzialne za zmiany zachodzące w środowisku, stąd celem działań w tym obszarze będzie ograniczenie skutków wpływu rolnictwa na środowisko poprzez zaostrzenie wymagań środowiskowych w produkcji rolniczej oraz promocję działań na rzecz ochrony środowiska i klimatu.

4.4.1. Zaostrzenie wymagań środowiskowych w produkcji rolnej i wsparciu rozwoju wsi

Negatywny wpływ rolnictwa na środowisko naturalne obserwujemy od wielu lat – w ostatnich latach możemy zaobserwować jego drastyczny wzrost. Spadek wydajności produkcji rolnej (szczególnie roślinnej) spowodowany degradacją jakości gleby powoduje wzrost użycia nawozów sztucznych. Możemy zaobserwować również emisję gazów cieplarnianych (głównie metanu z produkcji zwierzęcej oraz związków azotowych z nawozów), przenikanie niektórych związków chemicznych do wód, utratę bioróżnorodności a także wycinkę lasów pod nowe grunty uprawne.

Rolnictwo, jak każda inna gałąź przemysłu, powinna ograniczyć swój negatywny wpływ na środowisko przez rezygnację z niektórych technologii produkcji. Obecna perspektywa finansowa Unii Europejskiej na lata 2023–2027 po raz pierwszy wprowadziła realne wymagania, które muszą zostać spełnione w celu otrzymania płatności bezpośrednich. Obowiązkowe normy GAEC oraz dobrowolne SMR (wiążące się z dodatkowymi płatnościami) będą miały realne przełożenie na sposób prowadzenia gospodarstw rolnych. Na razie jest zbyt wcześnie, żeby ocenić efekty nowych regulacji, ale kierunek interwencji wydaje się słuszny.

Konieczne będą dalsze działania związane z zaostrzeniem wymagań środowiskowych wobec produkcji rolnej – wiadomo, że technologia produkcji oraz jakość wykorzystywanych w niej materiałów będą miały wpływ na produkowaną żywność. Poprawa jakości żywności dostępnej na rynku będzie właśnie wymagała poprawy jakości na etapie produkcji i tym samym rezygnacji z części szkodliwych rozwiązań (np. stale rosnące użycie sztucznych nawozów oraz masowo wykorzystywane antybiotyki w produkcji zwierzęcej).

Proponowane działania będą obejmowały zarówno rozwiązania legislacyjne, jak i zwiększone płatności bezpośrednie dla gospodarstw, które ograniczają swój negatywny wpływ na środowisko. Problem ten nie dotyczy jednak tylko gospodarstw rolnych. Programy rozwojowe realizowane na obszarach wiejskich również powinny brać pod uwagę wymagania środowiskowe podczas procesu przyznawania dofinansowania.

4.4.1.1. Stosowanie praktyk prośrodowiskowych jako warunek wsparcia z programów UE

Obszar	**K – Przeciwdziałanie zmianom klimatu i ochrona środowiska**
Cel szczegółowy	**K1 – Zaostrzenie wymagań środowiskowych w produkcji rolniczej**
Stan obecny	Ramy finansowe Unii Europejskiej 2023–2027 przeznaczają znaczącą część funduszy strukturalnych oraz środków wspólnej polityki rolnej na działania o charakterze wspierającym środowisko, alternatywne źródła energii, zwiększanie bioróżnorodności oraz przeciwdziałanie zmianom klimatycznym[209]. Jednak kryteria oceny wniosków nie zawsze zawierają odpowiednie wytyczne i nie wszystkie konkursy biorą pod uwagę wymagania środowiskowe[210]. Znacznie bardziej jest to widoczne w programach krajowych – oprócz projektów, w przypadku których dokumentacja wpływu na środowisko jest niezbędna (np. projekty drogowe), często jest to temat pomijany. Obowiązujące Prawo zamówień publicznych[211] nie definiuje tzw. zielonych zamówień kierujących się m.in. wpływem zamówienia na środowisko – jedynie wspomina o aspektach środowiskowych. Od 2021 r. Komisja Europejska publikuje dokumenty robocze określające kryteria środowiskowe, które powinny obowiązywać przy zielonych zamówieniach publicznych[212].
Opis działania	Potrzeba zmiany sytuacji i ograniczenia finansowania środkami publicznymi projektów negatywnie wpływających na środowisko naturalne powinna objąć:

[209] *More than 50% of the total amount of the next long-term budget and NextGenerationEU will support the modernisation of the European Union through research and innovation; fair climate and digital transitions; preparedness, recovery and resilience,* https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_en.

[210] Zob. np. *Kryteria oceny projektu* na stronie internetowej https://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/jak_skorzystac_z_programu/zobacz_ogloszenia_i_wyniki_na_1/kryteria-oceny-projektu.html.

[211] Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.

[212] Np. Dokument Roboczy Służb Komisji – *Unijne kryteria zielonych zamówień publicznych w sektorze transportu drogowego*, Komisja Europejska, https://www.gov.pl/attachment/3cd927c7-708b-49fb-a259-e8aad433a1f4.

- wprowadzenie obowiązkowego kryterium wpływu na środowisko naturalne do oceny projektów oraz inwestycji dotowanych środkami publicznymi (oczywiste jest, że samo to kryterium nie może być jedynym czynnikiem decydującym o realizacji projektu lub nie, a także w uzasadnionych przypadkach inwestycje z negatywnym wpływem na środowisko naturalne mogą być realizowane),
- wprowadzenie definicji „zielonych zamówień publicznych" do Prawa zamówień publicznych,
- koordynacja działań administracji publicznej w celu przygotowania wspólnych wymagań wobec inwestycji finansowanych ze środków publicznych,
- przyznanie priorytetu finansowaniu zadań zmniejszających negatywny wpływ na środowisko.

Uzasadnienie

Rosnąca świadomość związana z oddziaływaniem człowieka na środowisko i zmianami klimatycznymi spowodowała wzrost wydatków publicznych na działania prośrodowiskowe. Możemy to zaobserwować w celach zrównoważonego rozwoju ONZ[213], strategiach rozwoju Unii Europejskiej oraz w dokumentach krajowych[214]. Jednocześnie nadal, z tych samych środków, finansuje się projekty mające negatywny wpływ na środowisko i klimat. I filar wspólnej polityki rolnej wprowadził już warunkowanie pomocy publicznej rezygnacją z pewnych praktyk i wdrożeniem zrównoważonych metod produkcji[215], ale brakuje rozszerzenia tego procederu na pozostałe środki pomocowe: krajowe i zagraniczne. Brak wdrożenia proponowanych rozwiązań sprawi, że pozostałe wydatki publiczne na ochronę klimatu i środowiska będą nieefektywne.

Nowelizacji wymaga również Prawo zamówień publicznych. Stosowane dzisiaj rozwiązania (oraz istniejące procedury odwoławcze) sprawiają, że najczęściej stosowanym kryterium wyboru oferty jest cena. Jest to również

[213] *Cele zrównoważonego rozwoju* – https://www.un.org.pl/ – sześć z siedemnastu celów powiązanych jest ze stanem środowiska naturalnego.

[214] Polityka Ekologiczna Państwa 2030, Polityka Energetyczna Polski do 2040 oraz Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030.

[215] Warto jednak zauważyć, że ewentualne kary mogą być symboliczne i tym samym nieskuteczne – więcej na ten temat w rozdziale 4.6.4.2.

najbezpieczniejsze rozwiązanie dla zamawiających; minimalizuje możliwości odwoławcze i skraca czas między rozstrzygnięciem postępowania i realizacją zadania. Wprowadzenie definicji zielonych zamówień i odpowiednie umiejscowienie ich w systemie zamówień publicznych pomoże instytucjom publicznym na rozszerzenie kryteriów i tym samym działania przyjaźniejsze środowisku.

Wpływ na inne cele Realizacja działania jest bezpośrednio powiązana z celem szczegółowym F4 – *Zmiana zasad dostępu do pomocy publicznej* oraz pośrednio wpływa na wszystkie działania związane z programami pomocowymi.

4.4.1.2. Wprowadzanie zachęt dla stosowania zrównoważonych praktyk agrotechnicznych

Obszar	**K – Przeciwdziałanie zmianom klimatu i ochrona środowiska**
Cel szczegółowy	**K1 – Zaostrzenie wymagań środowiskowych w produkcji rolniczej i wsparciu rozwoju obszarów wiejskich**
Stan obecny	Poziom wdrażania zrównoważonych praktyk agrotechnicznych w Polsce jest niewystarczający. Dominują intensywne metody upraw, w tym orka, monokultury czy wysokie zużycie nawozów sztucznych oraz środków ochrony roślin. Jedną z przyczyn takiego stanu jest brak efektywnego systemu wsparcia tego rodzaju inicjatyw (w tym ekonomicznych i promujących agrotechniki), które wspierają m.in. dobrowolne praktyki rolne z dbałością o środowisko.
Opis działania	Minister właściwy do spraw rolnictwa we współpracy z Ministrem właściwym do spraw środowiska i klimatu, a także ośrodkami doradztwa rolniczego zostaną zobowiązani do wypracowania systemu zachęt wspierających wdrażanie zrównoważonych praktyk agrotechnicznych. Zachęty do stosowania praktyk agrotechnicznych korzystnych dla gleby, powietrza i gospodarstw należy oprzeć o system wynagradzania wypracowanych efektów podejmowanych praktyk. System zachęt zostanie oparty na dwóch filarach – wsparciu

doradczym połączonym z dobrymi praktykami oraz wsparciu finansowym.

Wśród zachęt mogą pojawić się premie roczne za wdrażanie konkretnych praktyk, niezbędne są jednak akcje promujące dobre praktyki w tym zakresie, darmowe wsparcie ekspertów ODR. W wersji rozszerzonej można uwzględnić również priorytetowe procedury dostępu do środków na rozwój gospodarstw i stosowanie zalecanych praktyk agrotechnicznych. Wsparcie to musi opierać się jednak na efektach stosowanych praktyk, nie może być wiązane z zobowiązaniem się do ich stosowania.

Uzasadnienie Praktyki agrotechniczne to antidotum na przetrwanie w obliczu ryzyka związanego z intensyfikacją rolnictwa. Zrównoważone techniki agrotechniczne mają na celu wytwarzanie żywności w sposób efektywny, z dbałością o środowisko i zasoby naturalne, przy zapewnieniu opłacalności działalności gospodarstwa. Do takich technik zalicza się tzw. płodozmian, nawożenie organiczne, ograniczanie upraw w monokulturze, naturalne metody zwalczania szkodników, rolnictwo precyzyjne, dobór upraw czy innowacyjne technologie wspierające procesy w rolnictwie. Tego rodzaju praktyki zmniejszają ryzyko wyjałowienia gleby, zmniejszają emisję gazów cieplarnianych, umożliwiają poprawę żyzności i jakości gleby, jakości wód i generalnie przyczyniają się do ochrony środowiska.

Wpływ na inne cele Działanie to wspiera realizację celu K2 – *Promocja działań na rzecz ochrony środowiska i klimatu*, jak również działania w ramach celu R1 – *Ograniczenie zużycia środków chemicznych i antybiotyków* oraz R2 – *Wdrożenie efektywnych metod upraw*.

4.4.2. Promocja działań na rzecz ochrony środowiska i klimatu

Podejmowanie działań w celu ochrony środowiska naturalnego jest niezmiernie ważne, ale dzisiejsze czasy mają to do siebie, że o wiele łatwiej do świadomości ludzkiej przedostaje się to, co złe, niewłaściwe i szkodliwe. Społeczeństwo i media goniące za sensacją nagłaśniają i piętnują negatywy, to co pozytywne i korzystne najczęściej nie odbija się tak wielkim echem i nie budzi powszechnego zainteresowania. Patrząc na powyższe konieczne jest podjęcie niezbędnych działań

w celu promocji prac podejmowanych dla ochrony środowiska. Promocja powinna iść wielotorowo, przez działalność w mediach, ale również przez zmiany w programach nauczania. Najważniejsze, by dotrzeć do jak największej grupy odbiorców, co przełoży się na zmianę zachowań i przyzwyczajeń, a dodatkowo zwiększy świadomość społeczeństwa.

4.4.2.1. Rola rolnictwa w walce ze zmianami klimatu

Obszar	**K – Przeciwdziałanie zmianom klimatu i ochrona środowiska**
Cel szczegółowy	**K1 – Promocja działań na rzecz ochrony środowiska i klimatu**
Stan obecny	Rolnictwo wywiera bardzo znaczący wpływ na środowisko. Najczęściej jednak uwaga społeczeństwa skupia się na jego negatywnym wpływie, a tymczasem może ono wywoływać również skutki pozytywne. Większość autorów skupia się na tym, że rolnictwo jest głównym emitentem takich gazów cieplarnianych, jak chociażby metan, w produkcji rolniczej wytwarzany jest również podtlenek azotu, CO_2 i inne zanieczyszczenia. A tymczasem rośliny, które są uprawiane przez rolników, pochłaniają dwutlenek węgla w procesie fotosyntezy. Dodatkowo przez odpowiednie zarządzanie glebą przez stosowanie roślin okrywowych, właściwy płodozmian, uprawy mieszane, rolnictwo regeneracyjne czy też stosowanie nawozów organicznych zatrzymywany jest węgiel w ziemi, co nie pozwala mu ulotnić się do powietrza. Coraz większym problemem w Polsce stają się susze. Rolnicy, nie mając wyjścia, już zaczynają stosować odmiany roślin bardziej na nią odporne, dodatkowo są stosowane odpowiednie metody ochrony gleby przed erozją, co też ma pozytywny wpływ na środowisko. Dzięki rolnictwu precyzyjnemu stosuje się mniejsze ilości pestycydów i nawozów sztucznych. Coraz więcej gospodarstw rolniczych zachowuje bioróżnorodność, odchodzi od monokultur, stosuje ugorowanie, zostawia miedze czy zalesienia śródpolne. Odpady organiczne z rolnictwa, jak chociażby obornik i resztki roślinne, mogą być wykorzystywane do produkcji

	biogazu. Polska ma tu ogromne możliwości. Głównie metan wytwarzany w ten sposób może w znaczący sposób przyczynić się do zmniejszenia zapotrzebowania na paliwa kopalne. Rolnictwo ma bardzo duży potencjał do łagodzenia czy nawet odwracania negatywnych zmian zachodzących w środowisku naturalnym.
Opis działania	Zdecydowanie większy nacisk należy położyć na promowanie rolnictwa jako branży, która w znaczący sposób może przyczynić się do odwrócenia niekorzystnych zmian zachodzących w środowisku naturalnym. Rolnictwo powinno być kojarzone jako ta branża, która zarówno dostarcza niezbędnych do życia człowiekowi składników odżywczych, jak i dodatkowo jej działalność, prowadzona w zgodzie z naturą, nie tylko jej nie niszczy, ale także może przyczyniać się do naprawy tego, co zostało popsute przez działalność innych sektorów gospodarki.
Uzasadnienie	Należy zmienić postrzeganie rolnictwa jako branży negatywnie wpływającej na środowisko naturalne. Obecnie rolnictwo jest kojarzone z chowem przemysłowym, monokulturami, nawozami sztucznymi i pestycydami. Duża część tej branży funkcjonuje w sposób, który albo nie działa aż tak negatywnie, albo wręcz działa pozytywnie na środowisko naturalne.
Wpływ na inne cele	Realizacja działania będzie miała pośredni wpływ na większość celów z obszarów rolnictwa, produkcji oraz klimatu – zrozumienie powiązań rolnictwa i stanu środowiska jest niezbędne do podjęcia działań naprawczych.

4.4.2.2. Wprowadzenie pojęcia „zielonej infrastruktury"

Obszar	**K – Przeciwdziałanie zmianom klimatu i ochrona środowiska**
Cel szczegółowy	**K1 – Promocja działań na rzecz ochrony środowiska i klimatu**
Stan obecny	Zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji

gruntów i budynków grunty rolne dzieli się na użytki rolne oraz nieużytki. Do tej drugiej grupy wspomniany akt prawny kwalifikuje grunty rolne nienadające się bez znacznych nakładów do działalności wytwórczej w rolnictwie, w szczególności:

- bagna (błota, topieliska, trzęsawiska, moczary, rojsty);
- piaski (piaski ruchome, piaski nadbrzeżne, wydmy);
- naturalne utwory fizjograficzne, takie jak: urwiska, strome stoki,
- uskoki, skały, rumowiska, zapadliska, nisze osuwiskowe, piargi;
- grunty pokryte wodami, które nie nadają się do produkcji rybnej (sadzawki, wodopoje, doły potorfowe);
- wydzielone części terenu zamkniętego przeznaczone do szkolenia wojsk, w szczególności strzelnice, czołgowiska, rejony upadku pocisków, pasy ćwiczeń taktycznych, pola robocze poligonu wojskowego oraz placu ćwiczeń.

Według danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii opublikowanych przez GUS w 2024 r. jako nieużytki zostało w Polsce sklasyfikowanych 465 tys. ha powierzchni, to jest o 2% mniej niż w 2015 r.

Do tego typu terenów należy również zaliczyć te nazywane „nieproduktywnymi elementami otoczenia", ponieważ nie jest na nich prowadzona gospodarka rolna, a są to np. miedze, zadrzewienia śródpolne, rowy melioracyjne.

Wszystkie te obszary są bardzo zróżnicowane, ale przez fakt, że nie jest na nich prowadzona gospodarka rolna, na pewno są bardzo różnorodne pod względem biologicznym. Brak ingerencji człowieka wpływa na to, że są one siedliskiem dziko rosnących roślin oraz owadów i zwierząt.

Tego typu tereny bardzo korzystnie wpływają na środowisko i ekosystem. Hamują proces stepowienia, zatrzymują wodę w glebie, nie dopuszczając do jej szybkiego spływu powierzchniowego, przyczyniają się do zmniejszenia szybkości odpływu wody, zmniejszają ryzyko pojawiania się przymrozków, mają również duże znaczenie, jeśli chodzi o hamowanie siły wiatru, a dzięki temu spowalnia się proces ubożenia, erozji gleb, zwłaszcza tych, na których rosną drzewa oraz tych wypełnionych wodą.

Pozytywna rola tzw. nieużytków znalazła swoje odzwierciedlenie w przepisach art. 42 ustawy z dnia 16 kwietnia

	2004 r. o ochronie przyrody[216], gdzie takie tereny, jak: naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzecza, wychodnie skalne, skarpy, kamieńce, siedliska przyrodnicze oraz stanowiska rzadkich lub chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, ich ostoje oraz miejsca rozmnażania lub miejsca sezonowego przebywania zostały zdefiniowane jako użytki ekologiczne, czyli obszary zasługujące na ochronę pozostałości ekosystemów mających znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej. Pomimo tego wciąż tradycyjne podejście do tych terenów kwestionuje zasadność ich ochrony i funkcjonowania.
Opis działania	Należy usunąć słowa „nieużytek" oraz „nieproduktywne elementy otoczenia" z rolniczej nomenklatury pojęciowej, gdyż mają znaczenie negatywne. Pojęcia te powinny zostać zastąpione innymi, które we właściwy sposób odzwierciedlałyby ich wartość dla środowiska naturalnego, krajobrazu i klimatu, jak np.: „kapitał zasobów naturalnych".
Uzasadnienie	Słowa „nieużytek" oraz „nieproduktywne elementy otoczenia" mają znaczenie negatywne, są od razu interpretowane jako coś niepotrzebnego, zbędnego, bezużytecznego. A tymczasem pełnią one bardzo ważną rolę z ekologicznego punktu widzenia.
Wpływ na inne cele	Brak wpływu na inne cele.

4.4.2.3. Proekologiczna aktualizacja programów nauczania dla szkół podstawowych i średnich

Obszar	**K – Przeciwdziałanie zmianom klimatu i ochrona środowiska**
Cel szczegółowy	**K1–K2 – Promocja działań na rzecz ochrony środowiska i klimatu**
Stan obecny	Edukacja to kluczowy czynnik umożliwiający zmianę podejścia i zachowań. Im wcześniej proces edukacyjny zostanie

[216] Dz.U. z 2024 r. poz. 1478 ze zm.

rozpoczęty i im będzie bardziej konsekwentny, tym większa jego skuteczność. Stan środowiska naturalnego i wpływ człowieka na jego stan jest obecny w podstawie programowej, aczkolwiek wydaje się, że jego zakres może zostać rozszerzony zwłaszcza w szkołach podstawowych i średnich.

Opis działania

Minister właściwy do spraw oświaty po konsultacjach z właściwymi ministrami rozszerzy programy nauczania w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych zagadnienia z zakresu:

- wpływu człowieka na środowisko oraz możliwości ochrony środowiska na zajęciach z biologii i geografii oraz koordynacji działań między tymi przedmiotami,
- przykładów dotychczasowych działań oddziałujących na środowisko wraz z ich wpływem na nasze zdrowie oraz omówieniem możliwości zapobiegania negatywnym skutkom zmian klimatu.

W szkołach profilowanych (np. w szkołach rolniczych) program powinien zostać rozszerzony o informacje specyficzne dla danej branży.

Uzasadnienie

Pomimo tego, że zagadnienia związane z koniecznością ochrony środowiska są powszechnie akceptowalne, to mamy tu do czynienia z szumem informacyjnym, a czasem nawet celowymi działaniami dezinformacyjnymi, wypaczającymi rzeczywistość. Umieszczenie tych zagadnień w programach nauczania szkół podstawowych i średnich umożliwi dotarcie do 100% populacji młodych ludzi, a co najważniejsze – zostanie im przekazana prawdziwa i rzetelna wiedza w tym zakresie, co przeciwstawi się możliwościom manipulacji całymi społecznościami w przyszłości. Młodzież gruntownie wyedukowana w tym względzie stanie się w przyszłości wyedukowanym społeczeństwem niepodatnym na *fake news*.

Wpływ na inne cele

Wprowadzenie nowych treści do programu nauczania w szkołach podstawowych oraz podstawowych będzie wpływało na świadomość przyszłych konsumentów i w szczególności na działania związane z celem P3 – *Promocja zdrowego żywienia*.

4.4.3. Obieg zamknięty w rolnictwie i racjonalna gospodarka wodna

Rolnictwo i środowisko naturalne oddziałują na siebie nawzajem – degradacja środowiska odbija się na rolnictwie przez spadek wydajności gleby, zmiany klimatyczne oraz efektywność produkcji rolnej. Jedną z możliwości minimalizacji oddziaływania rolnictwa na środowisko jest wdrożenie gospodarowania w obiegu zamkniętym. Korzystanie z obiegu zamkniętego nie tylko minimalizuje wielkość odpadów produkcyjnych i związane z tym koszty, ale także redukuje koszty przez ponowne wykorzystanie tych samych materiałów. Wykorzystanie zasady 3×R[217], po początkowych inwestycjach, pozwala na stałe ograniczenie kosztów i tym samym wzrost efektywności gospodarstwa. Pewnym rozszerzeniem zasad obiegu zamkniętego jest również odpowiednia retencja wody. Nie tylko wody wykorzystywanej do produkcji, ale także opadów. Zarówno gospodarstwa rolnicze, jak i jednostki samorządowe muszą wdrożyć odpowiednie mechanizmy retencji wody.

4.4.3.1. Promocja i wsparcie rolnictwa w obiegu zamkniętym

Obszar	**K – Przeciwdziałanie zmianom klimatu i ochrona środowiska**
Cel szczegółowy	**K2 – Obieg zamknięty w rolnictwie**
Stan obecny	Zgodnie z definicją promowaną przez Parlament Europejski, gospodarka o obiegu zamkniętym to model produkcji i konsumpcji polegający na wydłużeniu cyklu życia produktów, ograniczeniu odpadów do minimum. Jeżeli jakiś produkt nie może być już we właściwy dla siebie sposób wykorzystywany, jest poddawany procesom recyklingu, dzięki czemu surowce, które zostały wykorzystanie do jego wyprodukowania, zostają w gospodarce i są ponownie wykorzystywane, tworząc dodatkową wartość[218]. Rolnictwo w obiegu zamkniętym, często zwane też rolnictwem cyrkularnym, to system produkcji rolniczej dążący

[217] 3×R – *Reduce* (ogranicz) – *Reuse* (wykorzystaj ponownie) – *Recycle* (przerób). Można również znaleźć model 5×R (*refuse – reduce – reuse – repurpose – recycle*). https://epale.ec.europa.eu/pl/blog/reduce-reuse-recycle-jak-zyc-zgodnie-z-zasada-3r-i-chronic-srodowisko, https://www.roadrunnerwm.com/blog/the-5-rs-of-waste-recycling.

[218] https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20151201STO05603/gospodarka-o-obiegu-zamknietym-definicja-znaczenie-i-korzysci-wideo.

do minimalizacji odpadów i maksymalizacji wydajności przez zamknięcie obiegu znajdujących się w jego dyspozycji zasobów, które są wielokrotnie wykorzystywane w procesie produkcji rolniczej.

Rolnictwo tradycyjne uzależnione jest od stałego dostarczania zasobów zewnętrznych. Kupowany jest m.in. materiał siewny, substancje poprawiające wydajność, chroniące przed chorobami i szkodnikami. W przypadku hodowli łatwiej jest kupić młode zwierzęta i je podtuczyć, niż prowadzić stado podstawowe, wymagające czasu i determinacji, ale również ogromnej wiedzy z zakresu żywienia i profilaktyki.

Zmiana sposobu myślenia o zasobach, zdobycie wiedzy o nowych technologii oraz niezbędne inwestycje i przekształcenie gospodarstw rolnych będą wymagały czasu i pieniędzy.

Opis działania

Podejmowane działania muszą mieć zasięg horyzontalny i obejmować cały szereg zadań – od kampanii promocyjno-informacyjnych po system wsparcia bezpośredniego:

- rozszerzenie prowadzonych, w ograniczonym zakresie, kampanii informacyjnych przez administrację krajową oraz unijną. Działania powinny się koncentrować na użyteczności gospodarowania w obiegu zamkniętym ze względu na redukcję kosztów oraz zmniejszeniu oddziaływania na środowisko,
- wprowadzenie usług eksperckich przez instytucje otoczenia rolnictwa i doradztwo w kwestiach wdrożenia modelu gospodarki cyrkularnej,
- szkolenia z zakresu funkcjonowania gospodarstw w obiegu zamkniętym prowadzone przez ośrodki doradztwa rolniczego,
- włączenie promowania oraz wspierania gospodarstw w obiegu zamkniętym do następnego Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej[219] jako oddzielnego celu szczegółowego,

[219] W obecnie obowiązującym PS WPR 2023–2027 jest to jeden z wielu elementów celu szczegółowego SO8 – *Promowanie zatrudnienia, wzrostu, równości płci, w tym udziału kobiet w rolnictwie, włączenia społecznego i rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich, w tym biogospodarki o obiegu zamkniętym i zrównoważonego leśnictwa*.

- rozwój programów wsparcia finansowego dla gospodarstw wdrażających funkcjonowanie w obiegu zamkniętym ze środków Wspólnej Polityki Rolnej oraz Narodowego Funduszu Ochrony środowiska i Gospodarki Wodnej.

Uzasadnienie

Niedostateczna jest wśród rolników wiedza o tym, że odpady z procesu produkcji rolnej mogą być traktowane jako zasoby – mogą zostać wykorzystane w innym procesie produkcyjnym w gospodarstwie lub sprzedane innym podmiotom. Przyczyni się to nie tylko do poprawy sytuacji finansowej rolnika, ale także będzie pozytywnie oddziaływać na środowisko naturalne. Podjęcie działań promocyjnych uświadamiających rolnikom, że odpady, które do tej pory były niszczone, mogą być przez nich samych za darmo, czy też przez innych za dodatkową odpłatnością, wykorzystane w procesach produkcyjnych, powinno spotkać się z zainteresowaniem właścicieli gospodarstw. Przykładem może być uruchomienie w Rafinerii Jedlicze nowej instalacji wytwarzającej bioetanol ze skupowanej od okolicznych rolników słomy, która do tej pory była pozostawiana na polach jako odpad.

Ważne jest również uświadomienie rolnikom, że dzięki rolnictwu w obiegu zamkniętym zmniejsza się ich uzależnienie od dostawców, co zwiększa ich samodzielność i kontrolę nad jakością produkowanej żywności, a wreszcie zwiększa stabilność funkcjonowania gospodarstwa rolnego.

Oprócz komponentu informacyjnego niezbędne będzie również wsparcie finansowe. Wdrożenie modelu zamkniętego wiązać się będzie z koniecznością inwestycji – na ich wsparcie należy wykorzystać środki NFOŚiGW oraz wspólnej polityki rolnej – działanie to wpisuje się w obecne priorytety WPR związane z ochroną środowiska i klimatu.

Urząd Zamówień Publicznych opublikował dokument[220] uwzględniający zasady gospodarki zamkniętej, który opisuje z punktu widzenia zamawiającego możliwość wprowadzenia dodatkowych wymagań w opisie zamówienia, odnoszących się właśnie do przedsiębiorstw korzystających

[220] *Wytyczne dla zamawiających w zakresie uwzględniania zasad gospodarki o obiegu zamkniętym w ramach zamówień publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2023, https://www.gov.pl/attachment/2d94510d-41e5-4243-9284-35a220d231bd.

z tej technologii. Oznacza to, że te gospodarstwa mogą być traktowane preferencyjnie w zamówieniach publicznych.

Wpływ na inne cele Działanie polegające na promocji transformacji w kierunku rolnictwa w obiegu zamkniętym ma bezpośredni wpływ na realizację celu F3 – *Zapewnienie środków na zadania programu przebudowy wsi i rolnictwa*, włączając program przebudowy wsi i rolnictwa w zestaw priorytetowych zadań państwa.

4.4.3.2. Zwiększenie retencji wody opadowej i roztopowej

Obszar	**Klimat i ochrona środowiska**
Cel szczegółowy	**K2 – Promocja działań na rzecz ochrony środowiska i klimatu**

Stan obecny Polska ma jedne z najniższych zasobów słodkiej wody w przeliczeniu na obywatela w Europie. W ostatnich dekadach zauważyć można ponadto niekorzystną tendencję związaną z opadami atmosferycznymi. Ogólna ilość wody, która spada na terytorium Polski z opadów w postaci deszczu i śniegu nie ulega zasadniczym zmianom, to jednak te opady występują w krótszym czasie, czyli w postaci deszczy nawalnych czy krótkotrwałych, ale intensywnych ulew. Powoduje to, że woda ma krótszy czas na przeniknięcie do gleby i ze względu na czasowo ogromną ilość nie może być gromadzona w specjalnie do tego przeznaczonych zbiornikach ze względu na zagrożenie powodziowe. Regulacja rzek, ogólnie panująca „betonoza", powodują, że wody bardzo szybko z powierzchni ziemi spływają do koryt rzecznych, a stamtąd do Morza Bałtyckiego.

Retencja wody polega na zatrzymaniu wody opadowej w środowisku, spowolnieniu szybkości jej odpływu do mórz oraz jej naturalnemu przesiąkaniu do zasobu wód podziemnych. Rozpoczęty w 2020 r. program „Moja woda" wraz z działaniami pobocznymi finansowanymi ze środków budżetowych, unijnych oraz funduszy norweskich ma za zadanie zwiększenie retencji wody opadowej i roztopowej – w efekcie te działania mają zapobiegać suszom.

Opis działania	Program „Moja woda" będzie kontynuowany oraz rozszerzany o: • obowiązek wykorzystywania kostki brukowej zamiast asfaltu na chodnikach, placach, itp., • dalszy rozwój małej, przydomowej retencji, • budowę zbiorników retencyjnych – wydaje się, że mogłoby to być zadanie gminne/powiatowe finansowane z Planu Strategicznego dla WPR, • obowiązek uchwalenia lokalnych strategii retencji wody na poziomie samorządowym (gminy lub powiatu), • nasadzenia roślin i drzew.
Uzasadnienie	Najwięcej wody w naszym kraju wykorzystuje przemysł, zwłaszcza energetyczny. Wraz ze wzrostem częstotliwości oraz długości trwania w Polsce suszy na własnej skórze obywatele naszego kraju przekonują się o deficycie tego zasobu. Coraz więcej jednostek samorządu terytorialnego wprowadza czasowe ograniczenia w korzystaniu z zasobów wody. Są to podstawowe przesłanki konieczności wprowadzenia działań poprawiających retencję.
Wpływ na inne cele	Działanie polegające na *zwiększeniu retencji wody opadowej i roztopowej* ma bezpośredni wpływ na realizację celu F3 – *Zapewnienie środków na zadania programu przebudowy wsi i rolnictwa,* włączając program przebudowy wsi i rolnictwa w zestaw priorytetowych zadań państwa.

4.5. Rozwój obszarów wiejskich

Rozwój terenów wiejskich jest traktowany w tej strategii zarówno jako cel, jak i narzędzie. Celem jest transformacja wsi pod względem poziomu jakości życia i wzmocnienie funkcjonowania szeroko rozumianych usług publicznych oraz rozwój rynku pracy przy jednoczesnym zachowaniu dzisiejszych walorów obszarów wiejskich. Działanie to jest również narzędziem, które ma zatrzymać negatywne zmiany demograficzne na wsi, obserwowane od wielu lat – odwrócenie dotychczasowych trendów będzie konieczne, żeby zrealizować pozostałe założenia programu, czyli transformację rolnictwa i w dalszej kolejności zmianę nawyków żywieniowych. Nie licząc stanu środowiska naturalnego, wieś odstaje w praktycznie

wszystkich statystkach od obszarów miejskich – dostępności i jakości edukacji, administracji publicznej, infrastruktury, transportu publicznego, służby zdrowia i innych. Formalnie odnosimy się do obszarów wiejskich, ale problem dotyczy również małych miasteczek gminnych – od 1 stycznia 2000 r. ponad 140 wsi otrzymało prawa miejskie – w żaden sposób nie zmieniło to ich funkcjonowania i poziom jakości życia w nich jest zbliżony do tego na obszarach wiejskich.

Program rozwoju jest oparty o wspieranie samorządów lokalnych, zmiany legislacyjne oraz działania podejmowane przez administrację państwową. Rola samorządów gminnych jest niezwykle istotna we wszelkich działaniach rozwojowych – zdecydowana większość proponowanych działań ma charakter lokalny i będzie realizowana w każdej gminie niezależnie. Samorząd gminny jako jednostka najniższego poziomu ma możliwość właściwej oceny potrzeb mieszkańców i może dostosowywać zawartość programu rozwoju terenów wiejskich do potrzeb lokalnej społeczesności. Istotnym czynnikiem jest również fakt, że podejmowane działania są bezpośrednio powiązane z gminnymi zadaniami obligatoryjnymi.

Podejmowane działania zostały podzielone na trzy obszary:

- W1 – *Zwiększenie liczby miejsc pracy na obszarach wiejskich*,
- W2 – *Rozwój usług publicznych na obszarach wiejskich*,
- W3 – *Poprawa spójności komunikacyjnej obszarów wiejskich*.

Pierwszy komponent odnosi się do rozwoju rynku pracy i zwiększenia konkurencyjności pracowników z terenów wiejskich; rozwój przedsiębiorczości, nabywanie nowych kompetencji oraz wykorzystanie nowoczesnych technologii pozwoli na zmniejszenie różnic między wsią i miastem. Drugi obszar powiązany jest z realizacją podstawowych zadań administracji samorządowej, ich efektywnością oraz dalszym rozwojem usług. Trzeci obszar dotyczy funkcjonowania transportu zbiorowego lokalnego i regionalnego, a także infrastruktury drogowej.

4.5.1. Zwiększenie liczby miejsc pracy na obszarach wiejskich

Rynek pracy i zasoby materialne wskazywane są jako jeden z głównych wyznaczników jakości życia[221]. Liczba dostępnych miejsc pracy, poziom bezrobocia oraz przeciętne wynagrodzenie różnią się znacząco między dużymi miastami, miastami i obszarami wiejskimi. Jest to zjawisko naturalne, ale dysproporcja, którą obserwujemy dzisiaj, powoduje znaczące ubytki w populacji wsi pozaaglomeracyjnych.

[221] Np. Skrzypek E., *Czynniki kształtujące jakość życia*, [w:] Lewandowski J., Lecewicz-Bartoszewska J. (red.), *Ergonomia niepełnosprawnym: jakość życia*, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2001 lub Kusterka-Jefmańska M., *Determinanty jakości życia w kontekście badań transgranicznych*, „Studia i prace wydziału nauk ekonomicznych i zarządzania", nr 40, t. 2, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2015.

Niezbędny będzie rozwój kompetencji, programy dla osób odchodzących z rolnictwa oraz stworzenie warunków dla wzrostu przedsiębiorczości. Szansą dla wsi może być tworzenie zaplecza usługowego dla rolnictwa – gdy obserwuje się transformację rolnictwa w kierunku wykorzystania nowoczesnych rozwiązań cyfrowych, można oczekiwać zapotrzebowania na nowe zawody.

Rozwój kompetencji, szkolenia i proces uczenia przez całe życie będzie zadaniem nie tylko dla jednostek systemu oświaty, ale także jest tu miejsce dla przedsiębiorców oferujących możliwość zdobycia nowych kwalifikacji. Ze względu na dotychczasowe doświadczenia z programami rozwijającymi kapitał ludzki programy szkoleń i przekazywane treści powinny bazować na faktycznym zapotrzebowaniu rynku pracy.

4.5.1.1. Szkolenia osób odchodzących z rolnictwa

Obszar	**W – Rozwój obszarów wiejskich**
Cel szczegółowy	**W1 – Zwiększenie liczby miejsc pracy na obszarach wiejskich**
Stan obecny	W sektorze rolnym pracuje dzisiaj ok. 1–1,3 mln osób – dane różnią się w zależności od źródła[222], ale ukazuje to skalę zatrudnienia. Postępujące zmiany w sektorze gospodarstw rolnych oraz proponowane rozwiązania prowadzące m.in. do wzrostu przeciętnej powierzchni gospodarstwa oraz wzrost znaczenia technologii w rolnictwie spowoduje odpływ pracowników rolnych. Jak wynika z danych Powszechnego Spisu Rolnego z 2020 r., przeciętny wiek rolników rośnie – jest to szczególnie widoczne w mniejszych, nietowarowych gospodarstwach. Dotychczasowe doświadczenia z programami przebranżowienia pracowników są negatywne (np. branża górnicza), ale wdrożenie odpowiedniego programu będzie niezbędne.
Opis działania	Kompleksowe działania obejmujące swoim zasięgiem osoby odchodzące z rolnictwa będą realizowane przez publiczne

[222] Liczbę pracujących w rolnictwie możemy znaleźć w Roczniku Statystycznym Rolnictwa (GUS), ale możemy również bazować na danych o ubezpieczeniu społecznym publikowanych przez KRUS, co wydaje się bardziej uzasadnione metodologicznie, gdyż nie bierze pod uwagę właścicieli gospodarstw rolnych, którzy są jednocześnie pracownikami najemnymi.

służby zatrudnienia, ośrodki doradztwa rolniczego, jednostki samorządu terytorialnego oraz instytucje edukacyjne.

Branżowe Centra Umiejętności (BCU)[223], będące instytucjami funkcjonującymi na poziomie ponadlokalnym oraz regionalnym, będą oferowały kursy oraz szkolenia dopasowane do wymagań rynku pracy dzięki swojej współpracy z pracodawcami i samorządami zawodowymi. Zdecydowaną zaletą tej formy edukacji jest możliwość szybkiego dostosowania treści nauczania oraz kierunków do potrzeb pracodawców. BCU powinny być wspierane przez publiczne służby zatrudnienia w zakresie współpracy z pracodawcami, a także wspierania przedsiębiorczości[224] na obszarach wiejskich. Dodatkowo jest tutaj również miejsce dla instytucji edukacyjnych z sektora komercyjnego.

Zadaniem ośrodków doradztwa rolniczego będzie wspieranie rozwoju otoczenia sektora rolnego – oprócz otoczenia instytucjonalnego funkcjonuje równolegle sektor usług dla rolnictwa, który funkcjonując na poziomie lokalnym, może być znaczącym pracodawcą na obszarach wiejskich.

Zadaniem jednostek samorządu terytorialnego będzie poprawne identyfikowanie osób, którym należy udzielić pomocy – są to działania o charakterze lokalnym i jednostki gminne wydają się odpowiednim organem do tego zadania. Trzeba tutaj również zauważyć, że gminy mają swoje zadania związane z rozwojem przedsiębiorczości.

Działanie obejmie również program śledzenia losów absolwentów szkoleń i kursów oraz regularne ewaluacje prowadzonych działań.

Uzasadnienie

Konieczna reforma struktury agrarnej i idący za tym spadek liczby gospodarstw rolnych, a także stopniowy wzrost automatyzacji w rolnictwie będzie powodował spadek miejsc pracy w rolnictwie oraz porzucanie zawodu przez część obecnych rolników. Konieczne w związku z tym będzie wdrożenie programów pozwalających na uzyskanie nowych

[223] https://www.gov.pl/web/edukacja/branzowe-centra-umiejetnosci.

[224] Galarowicz A., *Rola branżowych centrów umiejętności w Polsce w kształtowaniu postaw przedsiębiorczych: analiza potencjału i wyzwań*, [w:] Cembruch-Nowakowski M., Borowiec-Gabryś M., *Wyzwania w rozwoju przedsiębiorczości w Polsce*, „Półrocznik naukowy", t. 20, nr 2(2024).

umiejętności i kompetencji przez osoby odchodzące z rolnictwa, a także rozwój pozarolniczej gospodarki na obszarach wiejskich[225]. Zdobywanie nowych kwalifikacji powinno odbywać się w ustrukturyzowanych formach, aby nie powtórzyć błędów, które można było zaobserwować np. przy korzystaniu ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013.

Instytucją wiodącą w zakresie prowadzenia szkoleń powinny być Branżowe Centra Umiejętności. Jest to nowy typ jednostek oświaty w polskim systemie edukacji. Jednostki te są nastawione na praktyczne wykorzystanie zdobywanej wiedzy i są bezpośrednio powiązane z samorządami zawodowymi, organizacjami pracodawców lub izbami gospodarczymi.

Ze względu na specyfikę regionów Polski wprowadzane przez strategie wojewódzkie inteligentne specjalizacje oraz zróżnicowane regionalnie potrzeby rynku pracy oraz zapotrzebowanie na konkretną tematykę kursów powinny być określane na poziomie lokalnym lub regionalnym. Publiczne służby zatrudnienia oraz Regionalne Obserwatoria Terytorialne powinny móc dostarczyć niezbędnych informacji odnoszących się do lokalnego rynku pracy; szczególnie istotne będzie tutaj zintegrowanie tych działań ze strategiami rozwoju województw oraz sektorem prywatnym.

Część osób odchodzących z rolnictwa będzie nadal potrzebna w branży jako pracownicy najemni lub pracownicy przedsiębiorstw i instytucji obsługi rolnictwa. Przy dostępnych szacunkach można się spodziewać, że nawet 500 tys. osób może potrzebować nowych kwalifikacji w celu znalezienia przyszłej pracy.

Wpływ na inne cele Działanie będzie powiązane z celem szczegółowym R5 – *Zmiana struktury agrarnej* i stopniowym spadkiem liczby rolników.

Dodatkowe uwagi Działanie to jest powiązane z działaniem opisującym rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich oraz działaniami

[225] Np. Sass R., Gudz P., *Wpływ wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej na przeobrażenie struktury agrarnej*, [w:] *Collection of Abstracts, IV International Scientific and Practical Conference „Innovations For Revival: National, Regional, International Context"*, University of Zaporizhia, 2023; Czapiewska G., *Zmienność funkcji w przestrzeni wiejskiej*, „Rozwój Regionalny I Polityka Regionalna", nr 14/55(2021), s. 21–43.

związanymi z rozwojem elastycznych form pracy oraz rozwojem kompetencji cyfrowych. Dodatkowo skala tego działania będzie uzależniona od liczby osób odchodzących z rolnictwa na danym obszarze i tempie zmian struktury agrarnej w rolnictwie. Program nie jest działaniem ogólnopolskim i nie powinien być zarządzany centralnie. Nadzór nad realizacją powinien być na poziomie wojewódzkim lub wręcz powiatowym.

4.5.1.2. Szersze zastosowanie elastycznych form pracy, także z zastosowaniem ICT

Obszar	**W – Rozwój obszarów wiejskich**
Cel szczegółowy	**W1 – Zwiększenie liczby miejsc pracy na obszarach wiejskich**
Stan obecny	W 2023 r. weszła w życie nowelizacja Kodeksu pracy[226] dostosowująca stan prawny do potrzeb pracowników i pracodawców, z wykorzystaniem doświadczeń funkcjonowania gospodarki w czasie pandemii. Nowelizacja reguluje zasady i tryb pracy zdalnej, uprawnienia pracowników i pracodawców, a w szczególności – przypadki, w których pracodawca nie może odmówić pracownikowi wykonywania jego obowiązków jako pracy zdalnej. Po dwóch–trzech latach przymusowej pracy zdalnej w okresie zagrożenia COVID-19 coraz większy odsetek pracodawców powraca do tradycyjnej pracy stacjonarnej[227], najczęściej argumentując to kwestiami jakości, efektywności i wydajności pracy, utrudnioną komunikacją oraz brakiem odpowiednich narzędzi.
Opis działania	Zadania do realizacji w ramach tego działania dotyczą trzech obszarów. Pierwszy obszar dotyczy działalności administracji, głównie centralnej, ale samorządy również mogą wspierać swoim udziałem prowadzone działania. Należy prezentować

[226] Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2023 r. poz. 240.

[227] *Praca zdalna okiem przedsiębiorców. Jak pracę zdalną oceniają zarządy firm i czy planują w tym obszarze zmiany?* Grant Thornton, Marzec 2024.

pracodawcom korzyści płynące z możliwości zatrudniania zdalnych pracowników oraz wskazywać m.in. na możliwość redukcji kosztów dzięki ograniczeniu przestrzeni biurowej.

Drugi obszar dotyczy funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia. Powiatowy lub miejski zasięg obecnych urzędów pracy wpływa na prezentowane oferty. Potrzebna jest koordynacja i wymiana ofert między urzędami pracy, w szczególności tych, które dotyczą pracy zdalnej.

Ostatnia kwestia dotyczy rozwoju systemów ICT pozwalających na pracę zdalną. Według przytoczonego wcześniej badania aż 43% pracodawców twierdzi, że nie ma odpowiednich narzędzi, żeby umożliwić zdalną pracę.

Uzasadnienie

Działanie to jest jednym z dwóch proponowanych rozwiązań dla wzmocnienia rynku pracy na obszarach wiejskich. Z jednej strony proponujemy działania mające na celu wzrost przedsiębiorczości i tym samym tworzenie nowych miejsc pracy, z drugiej strony wskazujemy na możliwość pracy zdalnej, nadal mieszkając na obszarach wiejskich. Oba działania mają taki sam cel, lecz prezentują dwa odmienne podejścia.

Niezbędna do powodzenia rozwoju pracy zdalnej jest realizacja działań związanych z nabywaniem kompetencji cyfrowych oraz rozwojem infrastruktury internetowej na obszarach wiejskich. Bez odpowiednich umiejętności (kompetencje cyfrowe) oraz narzędzi (dostęp do szybkiego Internetu) realizacja tego działania jest niemożliwa.

Wspieranie nowoczesnych modeli organizacji pracy, takich jak praca zdalna, hybrydowa oraz funkcjonowanie wirtualnych zespołów, stanowi istotny czynnik wyrównywania szans zawodowych między obszarami wiejskimi a miejskimi. Należy wyraźnie zaznaczyć, że nie chodzi o niestabilne formy zatrudnienia, takie jak krótkoterminowe kontrakty, lecz o trwałe miejsca pracy, które dzięki technologiom cyfrowym umożliwiają wykonywanie obowiązków niezależnie od lokalizacji. Nowoczesne technologie ICT skutecznie redukują bariery geograficzne, które dotychczas ograniczały mieszkańców obszarów wiejskich w dostępie do rynku pracy. Dzięki narzędziom ICT, takim jak platformy komunikacyjne czy rozwiązania umożliwiające dostęp do zdalnych zasobów

	i szkoleń, możliwe jest rozwijanie zawodowej aktywności w różnych sektorach, w tym w rolnictwie. Znowelizowany Kodeks pracy w sekcji poświęconej pracy zdalnej wprowadza ułatwienia dla kobiet w ciąży oraz rodziców małych dzieci oraz dzieci niepełnosprawnych, dając im możliwość pracy zdalnej niezależnie od preferencji pracodawcy. Jednocześnie ustawa dopuszcza obowiązkową pracę zdalną w wybranych sytuacjach kryzysowych[228]. Wraz ze wzrostem kapitału ludzkiego coraz większy odsetek społeczeństwa będzie miał możliwość podejmowania pracy zdalnej – zmieniać się zapewne również będzie struktura polskiej gospodarki i będzie nadal rósł sektor usługowy, który czerpie największą korzyść z pracy zdalnej. Praca zdalna nie musi jednak ograniczać się jedynie do krajowego rynku pracy. W niektórych branżach (np. IT lub niektóre formy telemedycyny) standardem jest praca zdalna na rzecz pracodawców z innych państw.
Wpływ na inne cele	Równy dostęp do szerokopasmowego Internetu (cel szczegółowy W2) jest konieczny w celu wdrożenia tego działania, które z kolei wspierać będzie osiąganie celów R2 – *Wdrożenie efektywnych metod upraw* i O1 – *Zwiększenie udziału bezpośredniej sprzedaży produktów rolnych przez rolników*.

4.5.1.3. Rozwój kompetencji cyfrowych – wsparcie kształcenia przez całe życie

Obszar	**W – Rozwój obszarów wiejskich**
Cel szczegółowy	**W1 – Zwiększenie liczby miejsc pracy na obszarach wiejskich**
Stan obecny	Według danych prezentowanych przez Ministerstwo Cyfryzacji[229] jedynie 33% mieszkańców wsi (w porównaniu z 48% dla całej Unii Europejskiej) ma przynajmniej podstawowe kompetencje cyfrowe. Kompetencje, które dzisiaj są praktycznie niezbędne w każdym z zawodów. Dla porównania co najmniej

[228] Stan nadzwyczajny, epidemii lub zagrożenia epidemiologicznego.

[229] *Kompetencje cyfrowe mieszkańców Polski w statystykach*, Ministerstwo Cyfryzacji, https://kompetencjecyfrowe.gov.pl/aktualnosci/wpis/kompetencje-cyfrowe-mieszkancow-polski-w-statystykach.

podstawowe umiejętności cyfrowe ma 45% mieszkańców miast i terenów podmiejskich oraz 63% mieszkańców dużych miast. W 2023 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie programu „Program Rozwoju Kompetencji Cyfrowych" (PRKC)[230], ale jego szczegóły pozostawiają sporo do życzenia.

Opis działania

Działanie polega na rozwoju kompetencji cyfrowych na obszarach wiejskich przez:

- prowadzenie dedykowanych szkoleń z zakresu szeroko pojętej tematyki ICT dla nauczycieli,
- dostęp do szkoleń ogólnych z podstawowych oraz ponadpodstawowych umiejętności cyfrowych dla osób w każdym wieku,
- wsparcie pracodawców na obszarach wiejskich w podnoszeniu kwalifikacji swoich pracowników,
- rozwój infrastruktury sieciowej pozwalającej na dostęp do szybkiego Internetu również na obszarach peryferyjnych,
- wzmocnienie systemu zarządzania rozwojem kompetencji cyfrowych,
- monitorowanie rynku pracy oraz odpowiednie dostosowywanie programów kształcenia.

Uzasadnienie

Integralnym elementem programu jest przygotowanie osób wykluczonych cyfrowo, osób z niepełnosprawnościami oraz tych o niskim poziomie kompetencji cyfrowych do aktywnego funkcjonowania w cyfrowym świecie. Kluczowym wyzwaniem pozostaje skuteczna realizacja założeń programu, tak aby rozwój kompetencji cyfrowych objął wszystkie grupy społeczne, w tym te szczególnie narażone na marginalizację cyfrową. Jednocześnie z wdrażaniem programu konieczne jest równoległe rozwijanie infrastruktury szerokopasmowego Internetu. Zapewnienie powszechnego dostępu do niezawodnych i szybkich łączy internetowych stanowi fundament umożliwiający skuteczną realizację działań w zakresie edukacji cyfrowej oraz wyrównywania szans rozwojowych między różnymi regionami kraju.

[230] Uchwała Nr 24 Rady Ministrów z dnia 21 lutego 2023 r. w sprawie ustanowienia programu rządowego pod nazwą „Program Rozwoju Kompetencji Cyfrowych", https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20230000318/O/M20230318.pdf.

Umiejętności i zdolności mieszkańców obszarów wiejskich mają kluczowe znaczenie dla ich zdolności do wykorzystania nowych szans rozwoju, wynikających m.in. z postępu technologicznego. Wpływają one również na ich konkurencyjność na rynku pracy, zarówno na obszarach wiejskich, jak i miejskich. Należy podkreślić, że w Polsce szczególnie niski poziom umiejętności cyfrowych odnotowuje się wśród rolników, których kompetencje cyfrowe pozostają znacznie poniżej średniej unijnej, krajowej, a nawet poniżej poziomu umiejętności osób bezrobotnych. Zarówno Program Unii Europejskiej Droga ku Cyfrowej Dekadzie[231], jak i Program Rozwoju Kompetencji Cyfrowych wyznacza cel, aby do 2030 r. co najmniej 80% osób w wieku 16–74 lata miało przynajmniej podstawowe umiejętności cyfrowe. Finansowanie PRKC zostało oparte o środki Unii Europejskiej – całkowity budżet projektu określono na 2,789 mln zł, a wkład krajowy ma wynieść 8,4%. Program oparty jest na pięciu filarach adresowanych do różnych beneficjentów:

- rozwój edukacji cyfrowej,
- zapewnienie każdemu możliwości rozwoju kompetencji cyfrowych,
- wsparcie kompetencji cyfrowych osób pracujących,
- rozwój zaawansowanych kompetencji cyfrowych,
- wzmocnienie zarządzania rozwojem kompetencji cyfrowych.

Problemy z rządowym programem możemy zaobserwować podczas lektury mierników wykonania programu. Wybrane wskaźniki realizacji programu obejmują:

- odsetek osób w wieku 16–74 lata mających podstawowe lub ponadpodstawowe umiejętności cyfrowe – 80%,
- liczba osób, które nabyły lub rozwinęły kompetencje cyfrowe w wyniku udzielonego wsparcia – 152 000 (wartość ta jest zdecydowanie zbyt mała, żeby można było osiągnąć główny cel programu – 80%),
- włączenie cyfrowe w ramach Programu wieloletniego na rzecz osób starszych „Aktywni+" na lata 2021–2025 – 65 000 (ponownie przeszkolenie 65 000 osób w skali całej

[231] *„Droga ku cyfrowej dekadzie": unijny plan cyfrowej transformacji Europy do 2030*, https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/digital-decade/.

populacji osób starszych nie będzie miało realnego wpływu na kapitał społeczny),
- szkolenia kompetencji cyfrowych pracowników administracji publicznej „Urząd online" – 76 000,
- #CyberbezpiecznySamorząd – 120 000 (w dwóch ostatnich przypadkach widzimy znaczące nakłady na szkolenia dla wąskiej grupy pracowników publicznych – sprawnie działająca e-administracja nie jest jednak potrzebna w momencie, gdy społeczeństwo nie ma umiejętności, żeby z niej korzystać),
- żaden ze wskaźników monitorujących program nie odnosi się bezpośrednio do obszarów wiejskich, gdzie umiejętności cyfrowe wymagają pilnej poprawy.

Oczywiście sama idea programu jest potrzebna lub wręcz niezbędna, ale zarówno po działaniach w nim opisanych, jak i po miernikach wybranych do monitorowania stopnia jego wdrożenia wydaje się, że program powinien być skonstruowany inaczej. Co istotne, program powołuje się na opracowanie opublikowane przez Komisję Europejską dotyczące ramowego programu kompetencji cyfrowych[232], ale jednak odchodzi od proponowanych tam rozwiązań.

Wpływ na inne cele	Działanie jest powiązane z celami szczegółowymi R4 – *Inwestycje w rolnictwo precyzyjne i technologie cyfrowe w rolnictwie* oraz W2 – *Rozwój usług publicznych na obszarach wiejskich*.

4.5.1.4. Rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich

Obszar	**W – Rozwój obszarów wiejskich**
Cel szczegółowy	**W1 – Zwiększenie liczby miejsc pracy na obszarach wiejskich**
Stan obecny	Przedsiębiorczość rozumiana jako gotowość do prowadzenia własnego przedsiębiorstwa na terenach wiejskich jest na znacznie niższym poziomie niż w miastach. Na obszarach wiejskich zarejestrowanych jest poniżej 30% wszystkich

[232] Vuorikari R., Kluzer S., Punie Y., *DigComp 2.2 The Digital Competence Framework for Citizens – With new examples of knowledge, skills and attitudes*, European Commission, 2022.

podmiotów gospodarki narodowej[233]. Proponowana reforma struktury agrarnej oraz postępująca automatyzacja rolnictwa prowadzą do konieczności rozwoju pozarolniczego rynku pracy na obszarach wiejskich.

Opis działania

Tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości jest zadaniem przede wszystkim dla najniższego szczebla samorządu terytorialnego – gminy dysponują narzędziami, które z jednej strony mogą ułatwiać rozpoczęcie działalności gospodarczej, z drugiej strony mają możliwość wspierania obywateli wiedzą i doświadczeniem przez doradztwo. Niezbędne do podjęcia działania w celu wsparcia rozwoju przedsiębiorczości obejmą:

- konsultacje społeczne oraz uchwalanie planów ogólnych oraz planów zagospodarowania przestrzennego (szersze informacje na temat tego działania znajdują się w opisie działania 4.5.2.3 – Powszechny dostęp do informacji o stanie i przeznaczeniu terenów),
- odpowiednie przygotowanie terenów inwestycyjnych zgodnie z planem ogólnym,
- opracowanie lokalnej strategii rozwoju w porozumieniu z mieszkańcami i przedsiębiorcami, uwzględniającej potrzeby gminne oraz inteligentne specjalizacje ze strategii rozwoju województwa,
- identyfikacja potrzeb lokalnego rynku – identyfikacja powinna dotyczyć potrzeb mieszańców odnośnie do dostępności usług, jak i potrzeb rynku pracy,
- konsultacje i doradztwo; w strukturach samorządowych funkcjonują m.in. gminne centra informacji, inkubatory przedsiębiorczości oraz gminne centra przedsiębiorczości, które mogą okazać się cennym wsparciem dla osób planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej,
- rozszerzenie działalności powiatowych urzędów pracy przez szersze włączenie tych instytucji do działań na rzecz rozwoju przedsiębiorczości,

[233] *Miesięczna informacja o podmiotach gospodarki narodowej w rejestrze REGON kwiecień 2025*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2025. Rejestr nie zawiera danych o indywidualnych gospodarstwach rolnych prowadzonych przez osoby fizyczne. Dla gmin miejsko-wiejskich podmioty położone w miejskiej i wiejskiej części gminy wykazywane są oddzielnie.

- aktywne działanie samorządów na rzecz promowania lokalnych przedsiębiorców przez organizację spotkań, targów i prezentacji.

Uzasadnienie

Obszary wiejskie są terenami najbardziej narażonymi na wzrost stopy bezrobocia ze względu na relatywnie niską liczbę przedsiębiorstw. Zmiana struktury agrarnej oraz wzrost automatyzacji w rolnictwie doprowadzi do dalszego spadku zatrudnienia w sektorze rolnym i spowoduje konieczność utworzenia miejsc pracy na obszarach wiejskich poza rolnictwem oraz w obrębie sektora wsparcia rolnictwa. Działania samorządów lokalnych będą szczególnie istotne w gminach peryferyjnych z malejącą i starzejącą się populacją, które już dzisiaj zmagają się ze znaczącym bezrobociem.

Pozytywem jest fakt, że działania samorządów najbardziej są widoczne w gminach o niskich wskaźnikach przedsiębiorczości. Jak piszą autorzy *Lokalnych i Regionalnych Czynników Wspierania Przedsiębiorczości*[234]: *widać wyraźnie, że polityka gmin wspierająca lokalną przedsiębiorczość nabiera daleko większego znaczenia tam, gdzie poziom tej przedsiębiorczości jest niski*. Oznacza to, że pierwsze efekty będzie można zaobserwować właśnie w gminach o najniższym wskaźniku przedsiębiorczości, czyli tam, gdzie to działanie jest najbardziej potrzebne. W tym działaniu możemy zauważyć zmieniające się podejście do roli samorządu gminnego – odchodzimy w ten sposób od wizerunku gminy jako dostawcy podstawowych usług publicznych; w zamian mamy centrum lokalnej społeczności, którego zadaniem jest, oprócz klasycznych zadań publicznych, wspieranie mieszkańców w szerszym zakresie.

Pomijając kwestie związane z planami zagospodarowania oraz odpowiednim uzbrojeniem terenów przeznaczonych pod inwestycje, samorządy posiadają również możliwości wspierania przyszłych przedsiębiorców wiedzą i doradztwem. Wsparcie to może obejmować szkolenia dla osób tworzących nowe przedsiębiorstwa oraz promowanie lokalnych produktów i usługodawców.

[234] Mickiewicz T., Rodzinka J., Skica T., *Lokalne i regionalne czynniki wspierania przedsiębiorczości – klasteryzacja, promocja, doradztwo i kapitał społeczny*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

W zakresie wsparcia istotną rolę powinny odegrać również powiatowe urzędy pracy – skuteczność funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia w Polsce jest niska i konieczne są zmiany. Jak wynika z raportu Komisji Europejskiej[235], efektywność urzędów pracy jest poniżej średniej unijnej; po części wynika to z modelu finansowania urzędów pracy, który promuje utrzymywanie stałej liczby osób bezrobotnych. Zgodnie z algorytmem[236] podziału środków liczba osób bezrobotnych jest jednym z głównych wskaźników branych pod uwagę przy podziale środków. Formalnie realizowane są programy wsparcia dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą, ale konieczne jest ich rozszerzenie o wsparcie merytoryczne i prawne oraz pomoc w pierwszym okresie po rozpoczęciu działalności.

Wpływ na inne cele Tworzenie nowych przedsiębiorstw oraz nowych pozarolniczych miejsc pracy będzie jednym z czynników decydujących o powodzeniu całego systemu transformacji wsi i rolnictwa. Sprawnie działający rynek pracy oraz zachęty do tworzenia nowych podmiotów wymagają zaangażowania administracji zarówno centralnej, jak i samorządowej.

Dodatkowe uwagi Podstawowym sposobem finansowania powinny być środki własne samorządów gminnych oraz wsparcie finansowe z Funduszu Pracy. Od kilku lat Fundusz Pracy ma przychody rok po roku większe od kosztów, co powoduje kumulację niewykorzystywanych środków finansowych w Funduszu. Powierzenie nowego lub rozbudowa istniejącego zadania wraz z finansowaniem nie będą miały negatywnego wpływu na funkcjonowanie Funduszu Pracy.

[235] Jakubowska K., Duell N., Muñoz Rojo A., Duchemin C., Fernandez-Aliseda Tolosa M., *European Network of Public Employment Services. Trends in PES Assessment report on PES Capacity*, European Public Employment Services, European Commission, 2023.

[236] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie, Dz.U. poz. 1294.

4.5.2. Rozwój usług publicznych na obszarach wiejskich

Poziom usług publicznych w Polsce i jakość ich wykonywania nie są dokładnie sprecyzowane. Mieszkańcy mogą jednak oczekiwać, iż płacąc takie samy daniny publiczne, będą mogli oczekiwać zbliżonego poziomu usług, niezależnie od miejsca zamieszkania. Badania związane z pomiarem jakości usług publicznych są stopniowo wdrażane w kraju, ale nawet bez opracowań naukowych, porównując poziom usług publicznych w miastach i na obszarach wiejskich, widzimy znaczące różnice. Teoretycznie szkoły podstawowe realizują ten sam program, w tym samym wymierza godzinowym, jednak wyniki egzaminu ósmoklasisty znacząco się różnią[237]. Ten sam problem dotyczy dostępności świadczeń służby zdrowia, dostępu do instytucji kultury, terenów sportowych i rekreacyjnych, a także funkcjonowania policji i straży pożarnej.

Samorządy gminne potrzebują dodatkowych środków finansowych do realizacji tych samych zadań w porównaniu z miastami. Oprócz takich czynników, jak: gęstość zaludnienia, infrastruktura transportowa oraz brak kapitału ludzkiego, które wpływają na koszt realizacji zadań, dochody samorządowe w gminach wiejskich o charakterze rolniczym zdecydowanie odbiegają od dochodów gmin miejskich. Niższa liczba podatników PIT oraz powszechność podatku rolnego nad podatkiem od nieruchomości sprawia, że gminy wiejskie potrzebują dodatkowych mechanizmów finansowych w celu podniesienia jakości realizowanych zadań. W obowiązujących dokumentach strategicznych wieś jest opisywana jako *atrakcyjne miejsce do zamieszkania, prowadzenia działalności pozarolniczej i rybackiej oraz wypoczynku*[238] – bez wdrożenia opisywanych poniżej działań nie uda się do tego doprowadzić.

4.5.2.1. Równy dostęp do szerokopasmowego Internetu

Obszar	**W – Rozwój obszarów wiejskich**
Cel szczegółowy	**W2 – Rozwój usług publicznych na obszarach wiejskich**
Stan obecny	Ze względu na komercyjny charakter usług dostępowych w miejscach o niższej gęstości zaludnienia dostęp do szybkiego Internetu jest ograniczony. Według dostępnych danych stacjonarny dostęp do Internetu posiada 71,4% punktów

[237] 10% różnicy w wynikach z języka polskiego, 20% w wynikach z matematyki oraz 25% w wynikach z języka angielskiego. Gdybyśmy wyłączyli z wyników gminy wiejskie aglomeracyjne, różnica byłaby jeszcze większa.

[238] SZRWRiR, s. 57, wizja polskiej wsi.

adresowych w Polsce, z czego prawie ¼ poniżej 100 Mbit/s[239], czyli prędkości zakładanej w obowiązujących strategiach rozwoju. Aktualny stan dostępu do Internetu stacjonarnego oraz bezprzewodowego widoczny na internet.gov.pl[240] pokazuje znaczące braki w infrastrukturze na obszarach wiejskich.

Opis działania

Wykonywane działania obejmą tworzenie nowej oraz modernizację istniejącej infrastruktury światłowodowej pozwalającej na osiągnięcie oczekiwanych prędkości przesyłu danych (100 Mbit obecnie z perspektywą modernizacji do 1 Gbit+), rozwijanie i tworzenie infrastruktury węzłowej (punkty wymiany ruchu – Internet Exchange Point) oraz wsparcie ze strony administracji centralnej i samorządowej przez wskazywanie obszarów wyłączonych.

Uzasadnienie

Trudno znaleźć dzisiaj dziedzinę życia lub branżę, która nie potrzebuje Internetu do funkcjonowania. W administracji jest on obecny od dłuższego czasu, rolnictwo coraz częściej korzysta z nowoczesnych technologii cyfrowych, a automatyzacja procesów produkcyjnych od dawna nie może działać bez Internetu.

Dostęp do szybkiego Internetu nie jest dzisiaj przywilejem, ale koniecznością. Rosnąca liczba publicznych usług oferowanych w formie elektronicznej, dostęp do wiedzy, systemy informatyczne w przedsiębiorstwach i wiele innych obszarów wymagają dostępu do Internetu. Widać tutaj więc bezpośrednią korelację z jakością życia na obszarach wiejskich.

Jak wynika z badań przeprowadzonych na Uniwersytecie Ekonomicznym w Katowicach[241], szczególnie niski poziom dostępu i wykorzystania technologii cyfrowych występuje w województwach świętokrzyskim, podkarpackim oraz zachodniopomorskim.

---

[239] Polska w zasięgu stacjonarnego dostępu do Internetu, II kwartał 2024, Ministerstwo Cyfryzacji oraz Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy, https://www.gov.pl/attachment/4db5d136-3c93-495d-bea2-03942b45a337#.

[240] *Internet dla każdego*, https://internet.gov.pl/.

[241] Pośpiech E., Mastalerz-Kodzis A., *Analiza przestrzenna rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy", nr 53/1(2018) oraz Czarnik S., Turek K., *Polski rynek pracy – aktywność zawodowa i struktura wykształcenia*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2015.

Konieczne jest wspomaganie rozwoju i modernizacji infrastruktury teleinformatycznej. Wykorzystanie technologii cyfrowych w rolnictwie i obszarach wiejskich w UE jest jeszcze niskie, głównie z uwagi na brak połączeń szerokopasmowych. Dotychczasowe interwencje publiczne zdołały znacznie poprawić poziom dostępu do Internetu na obszarach wiejskich, lecz nie zdołały w całości wyeliminować występowania tzw. białych plam.

Brak stacjonarnej infrastruktury szerokopasmowej nie dotyczy terenu całej Polski – o ile poziom infrastruktury w miastach jest wysoki, o tyle obszary o niskiej lub bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz rozproszonej zabudowie są pozbawione dostępu do sieci. Wiele punktów adresowych – m.in. ze względu na wysokie koszty utrzymania oraz rosnące koszty inwestycyjne ponoszone przez beneficjentów (np. koszty podwykonawców) – nadal nie zostało objętych zasięgiem sieci szerokopasmowej. Budowę infrastruktury telekomunikacyjnej realizują przede wszystkim przedsiębiorcy telekomunikacyjni oraz JST w ramach własnych, komercyjnych inwestycji. Są jednak miejsca, najczęściej małe miejscowości i wsie o rozproszonej zabudowie, w których bez wsparcia publicznego nie powstaną sieci telekomunikacyjne najnowszych generacji. Wsparcie ze środków publicznych jest konieczne, aby skutecznie przeciwdziałać wykluczeniu cyfrowemu mieszkańców takich miejsc.

Prowadzony w obecnej perspektywie finansowej Unii Europejskiej program „Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy (FERC) 2021–2027" będący następcą programu Polska Cyfrowa (POPC) z lat 2014–2020 przewiduje finansowanie budowy infrastruktury internetowej i będzie zapewne głównym źródłem finansowania na obszarach wiejskich. Bardzo istotną kwestią będzie tutaj odpowiedni dobór projektów do finansowania; projekty w większych ośrodkach miejskich, które są uzasadnione ekonomicznie dla operatorów, powinny być wyłączone z możliwości uzyskania dotacji; w ramach programu wydzielono jedynie pule dla regionów lepiej i gorzej rozwiniętych na poziomie wojewódzkim[242]. Ze względu

[242] *Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021–2027*, https://www.rozwojcyfrowy.gov.pl/strony/dowiedz-sie-wiecej-o-programie/prawo-i-dokumenty/szczegolowy-opis-priorytetow-programu-fundusze-europejskie-na-rozwoj-cyfrowy-2021-2027/.

	na zwiększające się potrzeby w zakresie przepustowości usług infrastruktura wspierana w Programie będzie musiała zapewniać dostęp do Internetu o przepustowości co najmniej 300 Mb/s z możliwością jej modernizacji do przepustowości mierzonej w gigabitach. Łączna alokacja na rozbudowę sieci internetowej wynosi 800 mln euro dofinansowania UE oraz 200 mln euro wkładu krajowego. Działanie to będzie niezbędne dla powodzenia działań związanych z rozwojem kompetencji cyfrowych wśród obywateli, wdrażania e-usług administracji publicznej, rozwoju pracy zdalnej na obszarach wiejskich oraz innych powiązanych z rozwojem technologii i usług publicznych. Alternatywne rozwiązania oparte o technologie mobile (operatorzy telefonii komórkowych) lub satelitarne nie są obecnie wystarczająco powszechnie dostępne[243] lub znacząco droższe w porównaniu z dostępem stacjonarnym.
Wpływ na inne cele	Działanie jest niezbędnym komponentem rozwoju cyfrowych technologii w rolnictwie (cel szczegółowy R4).

4.5.2.2. Rozwój efektywnej e-administracji

Obszar	**W – Rozwój obszarów wiejskich**
Cel szczegółowy	**W2 – Rozwój usług publicznych na terenach wiejskich**
Stan obecny	Od kilku lat obserwujemy dynamiczny rozwój usług elektronicznych w administracji publicznej – zarówno samorządowej, jak i centralnej. Według danych Ministerstwa Finansów w ubiegłym roku ponad 23 mln deklaracji podatkowych zostało złożonych elektronicznie, a ponad 13 mln z nich za pośrednictwem systemu e-PIT[244]. Nadal jest potrzebny jest dalszy rozwój – umiejętności cyfrowych

[243] Mapy zasięgu technologii 5G polskich operatorów: https://www.play.pl/pomoc/zasieg/mapa-zasiegu, https://www.t-mobile.pl/c/mapa-zasiegu, https://www.orange.pl/view/mapazasiegu, https://www.plus.pl/mapa-zasiegu.

[244] *Rozliczenie PIT za 2023 rok – 23 mln elektronicznych PIT-ów i rekordowo szybkie zwroty podatku*, https://www.gov.pl/web/finanse/rozliczenie-pit-za-2023-rok--23-mln-elektronicznych-pit-ow-i-rekordowo-szybkie-zwroty-podatku.

po stronie obywateli, a także m.in. katalogu usług po stronie administracji publicznej.

Opis działania

E-usługi publiczne stanowią fundament nowoczesnego państwa i powinny uwzględniać dynamiczne zmiany społeczne i technologiczne. Wprowadzenie nowoczesnych platform elektronicznych pozwala na sprawniejsze zarządzanie dokumentacją, optymalizację procesów administracyjnych oraz większą dostępność usług dla obywateli i przedsiębiorców. Kluczowe do realizacji w ramach działania zadania obejmują:

- rozszerzenie zakresu spraw urzędowych możliwych do załatwienia online,
- uproszczenie procesów administracyjnych przez automatyzację i sztuczną inteligencję,
- inwestycje w cyfryzację wewnętrznych procesów administracyjnych (*back-office*),
- rozwój platform e-administracji integrujących różne usługi publiczne,
- poprawę cyberbezpieczeństwa i ochronę danych obywateli.

Rozwój e-administracji wymaga także inwestycji w bezpieczeństwo cyfrowe, szczególnie w kontekście rosnącej liczby cyberataków. Wzmocnienie odporności systemów informatycznych i podnoszenie kwalifikacji specjalistów ds. cyberbezpieczeństwa stanowią kluczowe elementy skutecznej i bezpiecznej e-administracji. Konieczne jest optymalizowanie istniejących e-usług, zwiększenie ich dostępności na urządzeniach mobilnych oraz wdrażanie rozwiązań opartych na sztucznej inteligencji do usprawnienia procesów administracyjnych.

Uzasadnienie

Działanie to, w celu osiągnięcia pełnych rezultatów, wymaga również działania związanego z podnoszeniem kompetencji cyfrowych. Podstawowym problemem z korzystaniem z elektronicznych usług administracji publicznej są dzisiaj umiejętności obywateli. Zgodnie z założeniami Programu Rozwoju Kompetencji Cyfrowych dzisiaj jedynie 44% obywateli ma podstawowe umiejętności cyfrowe – do 2030 r. wskaźnik ten ma wzrosnąć do 80%. Jeszcze gorzej sytuacja wygląda wśród osób starszych; w grupie wiekowej 55–64 jedynie 31% osób deklaruje posiadanie podstawowych umiejętności cyfrowych,

a w grupie 65–74 wskaźnik ten spada do 14%. Oprócz działań prowadzonych w oparciu o PRKC jest tutaj również miejsce dla działań na poziomie lokalnym – samorządy gminne będące najbliżej obywateli również powinny zostać zaangażowane z rozwój umiejętności cyfrowych.

W pierwszym okresie funkcjonowania e-usług były one utożsamiane z podstawowymi sprawami urzędowymi, czyli głównie ewidencją ludności (meldunki, dowody osobiste). Z czasem katalog usług był poszerzany o kolejne obszary. Od 2024 r. trwa projekt koordynowany przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa, mający na celu wdrażanie nowych usług cyfrowych[245] – budżet programu wynosi ponad 720 mln zł i w ramach planów jego efektem będą m.in.:

- zdalny dostęp do artykułów i książek naukowych,
- obsługa online sektora ubezpieczeniowego (zarówno zawieranie umów, jak i sprawy odszkodowawcze),
- modyfikacja oraz rozwój systemu Elektronicznego Postępowania Upominawczego (tzw. e-sąd),
- rozwój projektu e-zdrowie (karty zdrowia, skierowania oraz refundacja leków),
- wdrożenie elektronicznych umów o pracę,
- rozwój systemów informatycznych Krajowej Administracji Skarbowej.

Jak widać powyżej, usługi cyfrowe oferowane przez administrację publiczną zaczynają wykraczać poza obszar usług publicznych. Takiego trendu należy również oczekiwać w przyszłości. Wprowadzenie w 2019 r. dowodów osobistych z warstwą elektroniczną znacząco poszerzyło możliwości wdrażania usług elektronicznych oraz ułatwiło korzystanie z nich obywatelom – dzięki udostępnieniu przez administrację krajową dostępu do systemów i możliwości potwierdzania swojej tożsamości zdalnie, otwarto szerokie możliwości wdrażania usług elektronicznych w sektorze komercyjnym.

Wpływ na inne cele

Wprowadzanie dalszych ułatwień w funkcjonowaniu elektronicznej administracji publicznej powinno być głównym kierunkiem rozwoju lokalnych urzędów gminnych

[245] *Ponad 726 mln zł na rozwój e-usług publicznych w Polsce*, https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/ponad-726-mln-zl-na-rozwoj-e-uslug-publicznych-w-polsce.

i powiatowych. Możliwość załatwiania spraw urzędowych bez wychodzenia z domu jest istotnym rozwiązaniem w ramach rozwoju usług publicznych. Proponowane zmiany będą wymagały działania jednostek samorządowych i tym samym są powiązane z celami F1 – *Wzmocnienie finansowania wiejskich JST* oraz F2 – *Zwiększenie samodzielności finansowej JST*.

4.5.2.3. Powszechny dostęp do informacji o stanie i przeznaczeniu terenów

Obszar	**W – Rozwój obszarów wiejskich**
Cel szczegółowy	**W2 – Rozwój usług publicznych na terenach wiejskich**
Stan obecny	Uchwalona w 2023 r. nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[246] wprowadziła nowe mechanizmy planowania na poziomie lokalnym. Samorządy gminne muszą do końca 2025 r. uchwalić i opublikować plan ogólny gminy, będący dokumentem wiążącym dla planów zagospodarowania oraz planów miejscowych. W wielu gminach nadal brakuje całościowych planów zagospodarowania terenu, a okres ich procedowania wynosi ponad trzy lata[247]. Należy zakładać, że od stycznia 2026 r. dzięki planom ogólnym informacje o stanie i przeznaczeniu terenów będą powszechnie dostępne.
Opis działania	Działanie obejmuje zarówno wykonanie kompleksowych działań od strony tworzenia i udostępniania planów ogólnych i szczegółowych, jak i nadzór ze strony inspekcji budowlanej nad wdrażaniem przepisów w życie. Składowymi działania będzie: • prowadzenie stałych konsultacji z przedstawicielami lokalnych społeczności, przedsiębiorcami oraz deweloperami budowlanymi odnośnie do sposobów zagospodarowania terenu,

[246] Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1688.

[247] Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw na podstawie badania przeprowadzonego przez GUS, https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/E04A41DBCDB2D35EC125897C002F4A3B/%24File/3097-uzas.docx.

- przygotowanie planu ogólnego gminy będącego podstawą dla lokalnych planów zagospodarowania terenu oraz warunków zabudowy,
- wdrożenie rejestru urbanistycznego zawierającego miejscowe plany zagospodarowania terenu[248],
- wzmocnienie służb kontrolnych nadzorujących egzekwowanie przepisów,
- uchylenie obowiązujących ustaw incydentalnych, które pozwalały na prowadzenie działań budowlanych w specjalnym trybie, w tym. tzw. ustaw covidowych i ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących[249].

Działanie to jest komplementarne wobec działania związanego z rozwojem e-administracji publicznej i pozwala na otwarcie dostępu publicznego do kolejnego zbioru danych, a co za tym idzie – możliwość prowadzenia dalszych badań w oparciu o udostępnione dane.

Uzasadnienie

Brak dostępu w jednym miejscu do informacji o warunkach gospodarowania nieruchomością oraz trudność w łączeniu danych z różnych źródeł stanowią istotne wyzwanie dla skutecznego zarządzania rozwojem na poziomie lokalnym, regionalnym i centralnym. Kluczowym elementem jest utworzenie rejestru urbanistyczno-budowlanego, który umożliwi gromadzenie, przetwarzanie oraz udostępnianie w ujednoliconej formie danych dotyczących planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy, a także innych dokumentów istotnych dla procesu planowania i inwestowania. System powinien być w pełni cyfrowy i dostępny online, co pozwoli użytkownikom na szybki wgląd w dane przestrzenne, analizę aktualnych uwarunkowań terenowych oraz podejmowanie świadomych decyzji inwestycyjnych.

We wrześniu 2023 r. weszły w życie przepisy ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

[248] Zgodnie z przywołaną wcześniej nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

[249] Dz.U. z 2024 r. poz. 195.

przestrzennym oraz niektórych innych ustaw[250]. Nowelizacja ustawy planistycznej zakłada wprowadzenie Rejestru Urbanistycznego. System będzie źródłem informacji i danych (m.in. dokumenty powstające w trakcie sporządzania aktów planistycznych, raporty z konsultacji społecznych, decyzje administracyjne związane z planowaniem przestrzennym, rozstrzygnięcia organów nadzoru). Rejestr będzie bazował na danych przestrzennych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego wprowadzanych do niego przez gminę. Będzie to nieodpłatny, dostępny dla wszystkich zainteresowanych, zintegrowany system. Przepisy dotyczące rejestru zaczną obowiązywać od 2026 r., co ma pozwolić urzędom gmin na przygotowanie się do tej zmiany.

Opracowanie lokalnych planów zagospodarowania terenu jest wskazywane jako jedno z ważniejszych narzędzi samorządowych dla wspierania przedsiębiorczości na poziomie lokalnym[251]. Jasno wyznaczone strefy gminy są również drogowskazem dla potencjalnych inwestorów ułatwiającym podjęcie decyzji o np. nowym zakładzie pracy, ale również są informacją dla mieszkańców, czy w ich sąsiedztwie może powstać zakład przemysłowy.

Wprowadzona w 2023 r. nowelizacja, przynajmniej w teorii, rozwiązuje znaczącą część występujących dotychczas problemów – brakuje jednak zapisów dotyczących zwiększenia aktywności powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. Nie wiadomo również, jak faktycznie będzie funkcjonowała partycypacja społeczna[252] – budowa społeczeństwa obywatelskiego i angażowanie lokalnych społeczności w zarządzanie gminą jest krokiem we właściwym kierunku, natomiast na ocenę rezultatów wprowadzonych zmian trzeba będzie poczekać.

Niewątpliwie konieczność uregulowania chaosu panującego w sektorze budowlanym jest równie istotna, jak udostępnianie planów (niezależnie od tego, czy będą to plany ogólne, czy też szczegółowe plany zagospodarowania) mieszkańcom.

[250] Dz.U. z 2023 r. poz. 1688.

[251] Np. Mickiewicz T., Rodzinka J., Skica T., *Lokalne i regionalne czynniki wspierania przedsiębiorczości – klasteryzacja, promocja, doradztwo i kapitał społeczny*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

[252] Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego*, https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/reforma-planowania-i-zagospodarowania-przestrzennego.

Wpływ na inne cele	Rozszerzenie powszechnie dostępnych danych i rejestrów wpływa pozytywnie na jawność i przejrzystość funkcjonującej władzy samorządowej. Przygotowanie oraz publikowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego pozwala planować rozwój na poziomie lokalnym, wzmacnia przedsiębiorczość, a także pozwala na oddzielenie stref mieszkalnych od rolniczych i przemysłowych. Powszechny dostęp do planów ogólnych i planów miejscowych będzie miał wpływ na rozwój przedsiębiorczości w obszarze W1 – *Zwiększenie liczby miejsc pracy na obszarach wiejskich*.

4.5.2.4. Optymalizacja sieci szkół podstawowych na obszarach wiejskich

Obszar	**W – Rozwój obszarów wiejskich**
Cel szczegółowy	**W2 – Rozwój usług publicznych na terenach wiejskich** Edukacja jako jedno z kluczowych zadań własnych jednostek samorządowych ma znaczący wpływ na poziom i jakość życia na obszarach wiejskich. Konieczność wyrównania szans edukacyjnych dla dzieci miejskich i wiejskich wiąże się z koniecznością poprawy stanu edukacji będącej zadaniem publicznym.
Stan obecny	Funkcjonująca sieć szkół na obszarach wiejskich jest obecnie wysoko nieefektywna. Zarówno ze względu na koszty, jak i jakość nauczania. Tworząc sieć szkolną, jednostki samorządowe w znaczącej liczbie przypadków kierowały się jedynie kryterium odległości od miejsca zamieszkania do szkoły. Spowodowało to powstanie kilkuset niewielkich, wiejskich szkół oddalonych od miejscowości gminnych – zazwyczaj pod naciskiem rodziców. W efekcie w kraju funkcjonuje duża liczba małych i drogich w utrzymaniu szkół wiejskich, które nie mają możliwości oferować nauki na oczekiwanym poziomie. Obowiązująca od 2025 r. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i wynikająca z niej likwidacja części oświatowej subwencji ogólnej oznacza konieczność dokładniejszego kontrolowania wydatków edukacyjnych i zwiększenie efektywności tych wydatków.

Opis działania

Celem działania jest optymalizacja sieci szkół podstawowych, co będzie miało przełożenie na efektywność wydatków publicznych oraz wzrost jakości życia na obszarach wiejskich. Wzrost efektywności tych wydatków będziemy obserwować zarówno jako zmniejszenie kosztów finansowania zadania, jak i wzrost osiąganych efektów. Proponowane działania obejmują:

- stopniowe centralizowanie gminnego szkolnictwa podstawowego przez wygaszanie lub likwidację małych szkół wiejskich na rzecz jednej lub dwóch głównych, gminnych szkół podstawowych,
- rozwój gminnej i powiatowej komunikacji szkolnej zapewniającej transport dla uczniów z miejsca zamieszkania do szkół,
- wsparcie gmin w procesie transformacji sieci szkolnych przez organy administracji centralnej; wsparcie, w zależności od potrzeb jednostek samorządowych, może obejmować zarówno doradztwo, jak i środki finansowe z budżetu centralnego.
- zmianę sposobu wyliczania edukacyjnych potrzeb finansowych (ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) w celu uwzględnienia procesu zwiększania efektywności realizacji zadań edukacyjnych.

W zależności od wybrania modelu realizacji (likwidacja szkół lub ich wygaszanie) wdrażanie działania może zająć do 8 lat. Prowadzenie szkół podstawowych jest oczywiście zadaniem własnym jednostek samorządowych – w związku z tym istotne będzie, aby przekonać mieszkańców i władze jednostek gminnych o słuszności tego rozwiązania.

Uzasadnienie

Prowadzenie szkół podstawowych zajmuje specjalne miejsce w katalogu gminnych zadań samorządowych. Z jednej strony statystycznie jest to najważniejsze i najdroższe zadanie, na które gminy poświęcają największą część swoich wydatków – ⅓ wszystkich wydatków gminnych w Polsce jest przeznaczona na oświatę i edukację. Z drugiej strony jest to najważniejsze zadanie realizowane przez gminy i jednocześnie zadanie mające znaczący wpływ na poziom życia mieszkańców, a często wręcz decydujący o zamieszkaniu w wybranym miejscu.

Z racji kosztów poświęcanych na realizację zadań szkolnych wzrost efektywności tych wydatków ma ogromne znaczenie dla gminnych finansów. Z porównania miejskich i wiejskich szkół gminnych wynika:

- mniejsza wielkość przeciętnego oddziału szkolnego w szkołach wiejskich,
- mniejsza wielkość przeciętnej szkoły podstawowej na obszarach wiejskich,
- niższy wynik egzaminu ósmoklasisty w szkołach wiejskich,
- trudniejszy dostęp do kadry nauczycielskiej na terenach wiejskich,
- ograniczona możliwość efektywnego zatrudnienia w małych szkołach (wszyscy nauczyciele wypełniają pensum),
- wyższe koszty prowadzenia małych szkół w przeliczeniu na ucznia (pomimo znaczących różnic w miejskim i wiejskim rynku pracy).

Trzeba też zauważyć, że teoretyczna przewaga małych szkół wiejskich (np. małe oddziały) nie jest odpowiednio wykorzystywana przez kłopoty z dostępnością odpowiedniej kadry nauczycielskiej oraz braki w infrastrukturze. Powyższe oznacza, że najefektywniejszym rozwiązaniem (czyli takim, które zarówno zwiększy poziom nauczania, jak i pozwoli optymalizować wydatki publiczne) będzie centralizowanie nauczania podstawowego na poziomie gminnym. Prowadzenie jednej, centralnej, gminnej szkoły podstawowej z 20–30 oddziałami zamiast trzech małych szkół przełoży się na zwiększenie szans edukacyjnych dla dzieci i młodzieży na obszarach wiejskich.

Powyższe rozwiązanie ma być wdrożone od września 2025 r. w gminie miejsko-wiejskiej Miastko[253] (powiat bytowski, województwo pomorskie) – gmina planuje reorganizację sieci szkół i w miejsce dotychczas funkcjonujących siedmiu szkół podstawowych (trzech na obszarze miejskim i czterech na terenie wiejskim) od nowego roku szkolnego będą trzy –jedna na obszarze miejskim i dwie na terenie

[253] *Koncepcja funkcjonowania i optymalizacji oświaty w Gminie Miastko*, https://rada.miastko.pl/pliki/miastko/zalaczniki/291/koncepcja-funkcjonowania-i-optymalizacji-oswiaty-w-gminie-miastko.pdf. Projekt nie jest ostatecznie zatwierdzony przez radę gminy. Dotychczas rada podjęła jedynie uchwały „w sprawie zamiaru likwidacji" szkół podstawowych (stan na 25 lutego 2025).

	wiejskim). Gmina zwraca uwagę zarówno na koszty, jak i na zmieniającą się strukturę ludności. Brakuje w tym modelu informacji o rozwoju transportu publicznego, aczkolwiek pobliski PKS ma w swoim rozkładzie kursy dostosowane do szkół.
Wpływ na inne cele	Działanie to jest powiązane z celem szczegółowym W3 (Poprawa spójności komunikacyjnej obszarów wiejskich – rozwój komunikacji publicznej). Rozwój komunikacji szkolnej może być częścią szerzej funkcjonującej komunikacji publicznej na obszarach wiejskich, ale również może być wyłącznie zbiorową komunikacją dla uczniów.
Dodatkowe uwagi	Decyzja o wdrożeniu zadania będzie podejmowana indywidualnie przez każdą gminę – alternatywą może być zmiana przepisów reorganizująca zasady prowadzenia szkół podstawowych, ale nie polecamy tego rozwiązania. Koszty wdrożenia działania będą bardzo zróżnicowane w zależności od gminy, liczby obecnie prowadzonych szkół, obecnej infrastruktury, rozkładu populacji i innych wskaźników – jednocześnie po wdrożeniu działania zaczniemy, na poziomie lokalnym, obserwować oszczędności spowodowane zmniejszeniem liczby prowadzonych szkół. Mierniki wykonania zadania będą obejmowały obserwację zmiany wielkości przeciętnego oddziału szkolnego w szkołach na obszarach wiejskich, wskaźnik zmianowości, porównanie wyników egzaminu ósmoklasisty wieś–miasto, odsetek wydatków na wynagrodzenia w dziale 801 – *Oświata i wychowanie*.

4.5.2.5. Organizacja i finansowanie służby zdrowia na obszarach wiejskich

Obszar	**W – Rozwój obszarów wiejskich**
Cel szczegółowy	**W2 – Rozwój usług publicznych na terenach wiejskich**
Stan obecny	W obecnym systemie kontraktowania usług medycznych dostęp do podstawowej opieki zdrowotnej jest uzależniony od chęci prowadzenia praktyki lekarskiej na określonym obszarze. Ograniczony popyt (mniejsza liczba potencjalnych pacjentów oraz niższa gęstość zaludnienia) sprawia,

że liczba praktyk lekarskich (posiadających kontrakt z Narodowym Funduszem Zdrowia) na obszarach wiejskich jest ograniczona.

Opis działania

Realizowane działania muszą zmierzać do zwiększenia dostępności lekarzy pierwszego kontaktu na terenach wiejskich oraz rozwoju usług w szpitalach powiatowych (I i II stopnia). Rozsądne wydaje się utrzymanie obowiązującego obecnie podziału zadań, tzn. przydzielenie odpowiedzialności za leczenie szpitalne powiatom, a za podstawową opiekę lekarską – gminom. Niezbędne do zrealizowania działania będą obejmować:

- ustanowienie wymogu prowadzenia podstawowej opieki zdrowotnej jako zadania własnego dla samorządów gminnych,
- ustanowienie wymogu prowadzenia szpitali podstawowych (I i II stopnia) przez samorządy powiatowe,
- nałożenie na gminy i powiaty obowiązku nadzoru i kontroli dostępności opieki zdrowotnej w obrębie odpowiednio gminy i powiatu,
- ustalenie preferencyjnych stawek dla lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej na obszarach wiejskich (należy tutaj rozróżniać obszary wiejskie aglomeracyjne oraz obszary wiejskie peryferyjne),
- rozważenie limitowania kontraktacji podstawowej opieki zdrowotnej na terenie miast lub aglomeracji,
- koordynację działania opieki zdrowotnej na poziomie regionalnym wraz z mapą dostępności świadczeń finansowanych ze środków publicznych.

Celem proponowanych rozwiązań będzie zwiększenie roli samorządów jako organizatorów lokalnej opieki zdrowotnej oraz odpowiednia koordynacja, nadzór i kontrola funkcjonowania placówek ochrony zdrowia.

Uzasadnienie

Sprawnie funkcjonująca służba zdrowia zarówno na poziomie podstawowej opieki lekarskiej, jak i na poziomie leczenia szpitalnego jest jednym z kluczowych wyznaczników poziomu jakości życia. Razem z rozwojem pozarolniczego rynku pracy oraz wzmocnieniem poziomu edukacji działanie to jest jednym z filarów rozwoju obszarów wiejskich.

Obowiązujące obecnie ustawy o samorządzie gminnym[254] oraz samorządzie powiatowym[255] w ramach katalogu zadań jednostek samorządowych nakładają na nie obowiązki związane z ochroną zdrowia (gmina) oraz promocją i ochroną zdrowia (powiat). Ich faktyczna rola, w szczególności gmin, jest jednak mocno ograniczona. O ile powiaty zazwyczaj są organami założycielskimi dla szpitali powiatowych, o tyle w wielu przypadkach samorządy gminne nie prowadzą żadnych. Rejestr podmiotów wykonujących działalność leczniczą[256] prowadzony przez Ministerstwo Zdrowia wykazuje obecnie 797 podmiotów leczniczych prowadzących podstawową opiekę lekarską dla dzieci lub dorosłych, dla których organem tworzącym są samorządy gminne (bez miast na prawie powiatu) – nawet biorąc pod uwagę gminną podstawową opiekę lekarską działającą w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, widać znaczące problemy z dostępnością świadczeń.

Przeprowadzona w 2022 r. kontrola „Funkcjonowanie szpitali powiatowych"[257] przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazała liczne nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu. Co ciekawe, NIK nie miał zastrzeżeń do braku szpitali (szpitali powiatowych w 2022 r. było 313, co oznacza, że prawie każdy powiat ziemski miał swój szpital) – w wynikach kontroli wręcz wskazywał na zbyt dużą liczbę szpitali powiatowych oraz brak koordynacji w ich prowadzeniu. Kontrolerzy zwrócili również uwagę na odchodzenie od podstawowych i niezbędnych świadczeń finansowych przez NFZ na rzecz lepiej płatnych świadczeń specjalistycznych, błędną politykę inwestycyjną oraz niedostosowanie potencjałów szpitali (zarówno wielkości, jak i kadry) do „możliwości płatnika". Ostatnia kwestia jest chyba najistotniejsza – szpitale chciały funkcjonować powyżej standardu, na który mogą sobie pozwolić przy kontraktach zawieranych z Narodowym Funduszem Zdrowia.

[254] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.

[255] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.

[256] Rejestr dostępny pod adresem https://rpwdl2.ezdrowie.gov.pl/wyszukiwarka – użyteczność tego serwisu pozostawia wiele do życzenia i niektóre z wymienionych w tekście podmiotów mogą być wykreślone.

[257] *Informacja o wynikach kontroli Funkcjonowanie szpitali powiatowych*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2023.

Jednocześnie NIK zwrócił uwagę na malejące zadłużenie wymagalne szpitali powiatowych.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego[258] w 2022 r. na obszarach wiejskich (ok. 50% ludności Polski) funkcjonowało 20,3% wszystkich przychodni oraz 25,9% wszystkich zarejestrowanych praktyk lekarskich. Jak można dalej wyczytać w tym samym opracowaniu, na jeden podmiot na obszarach wiejskich przypadało 2,8 tys. pacjentów (w porównaniu z 1,1 tys. pacjentów w miastach). Liczba udzielonych porad w miastach była czterokrotnie wyższa niż na obszarach wiejskich. Liczba dostępnych aptek w miastach była pięciokrotnie wyższa w porównaniu z obszarami wiejskimi. Co istotne, opracowanie GUS zwraca również uwagę na postępujący spadek liczby przychodni wiejskich i jednoczesny ich wzrost w miastach.

Na problem braku koordynacji między podstawową opieką zdrowotną, opieką ambulatoryjną oraz szpitalami, jak również na problemy kadrowe oraz trudności ze wdrażaniem rozwiązań elektronicznych (np. systemu e-zdrowie) wskazują również autorzy artykułu opublikowanego w 2022 r. w „Journal of Education, Health and Sport"[259].

Wpływ na inne cele

Funkcjonowanie sektora ochrony zdrowia jest jednym z podstawowych zadań publicznych w Polsce. Możemy zaobserwować bardzo znaczące dysproporcje między poziomem usług zdrowotnych w dużych miastach a we wsiach i niewielkich miastach powiatowych. W celu rozwoju obszarów wiejskich dostęp do zarówno świadczeń podstawowej opieki lekarskiej, jak i świadczeń szpitalnych musi się poprawić. Jednym z obecnych problemów jest sposób konstrukcji algorytmu podziału środków publicznych przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

Proponowane zmiany będą wymagały działania jednostek samorządowych i tym samym są powiązane z celami F1 – *Wzmocnienie finansowania wiejskich JST* oraz F2 – *Zwiększenie samodzielności finansowej JST*.

[258] *Obszary wiejskie w Polsce w 2022 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Olsztyn–Warszawa 2024.

[259] Prusaczyk A., Karczmarz S., Bogdan M., Żuk P., Oberska J., *Family medicine in rural areas – perspectives and development opportunities*, „Journal of Education, Health and Sport", nr 12/11(2022), s. 58–62.

Dodatkowe uwagi	O ile zaproponowane zmiany wydają się znaczące i oznaczają praktycznie przebudowę systemu ochrony zdrowia na obszarach wiejskich, o tyle po stronie kosztowej sugerujemy przede wszystkim zmianę systemu redystrybucji środków Narodowego Funduszu Zdrowia (szczególnie w przypadku kontraktowania POZ), a dopiero w drugiej kolejności zwiększenie wydatków. Dodatkowe środki będą bezwzględnie potrzebne m.in. w pierwszym etapie działania, podczas którego samorządy będą tworzyły niezbędną infrastrukturę służby zdrowia na wsi.

4.5.2.6. Rozwój infrastruktury rekreacyjno-sportowej na obszarach wiejskich

Obszar	**W – Rozwój obszarów wiejskich**
Cel szczegółowy	**W2 – Rozwój usług publicznych na terenach wiejskich**
Stan obecny	Poziom infrastruktury sportowej, rekreacyjnej i turystycznej jest bardzo zróżnicowany w zależności od zamożności gminy, warunków naturalnych, potrzeb inwestycyjnych, a także potrzeb mieszkańców. Widać wyraźny wpływ środków unijnych na powstawanie nowych obiektów w latach 2010–2020, jednak potrzebne są dalsze działania i inwestycje w celu poprawy stanu obecnego. Nadal można również zaobserwować bardzo wyraźną dysproporcję między dostępnością obszarów rekreacyjnych w miastach i na terenach wiejskich.
Opis działania	Działanie: celem działania jest utrzymanie obecnej infrastruktury oraz rozwój nowych obiektów o charakterze rekreacyjnym i turystycznym. Działanie to nie tylko wpisuje się w cele zrównoważonego rozwoju, ale także ma działania prozdrowotne. W ramach podwyższania jakości usług publicznych oraz poprawy stanu zdrowia należy rozbudowywać ofertę rekreacyjno-sportową na obszarach wiejskich. Odpowiednie obiekty sportowe, trasy rowerowe, trasy turystyczne są dosyć rozpowszechnione w miastach (szczególnie tych większych), natomiast widać znaczące braki w odpowiedniej infrastrukturze na obszarach wiejskich. Tworzona infrastruktura może obejmować, ale nie musi być ograniczona do:

- boiska (tzw. orliki 2012),
- drogi dla rowerów oraz szlaki rowerowe,
- siłownie na otwartym powietrzu,
- szlaki turystyczne,
- baseny i aquaparki,
- oznakowane trasy, miejsca do uprawiania innych dyscyplin sportowych.

Uzasadnienie

Cele Zrównoważonego Rozwoju, agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych na lata 2015–2030 opisują wpływ sportu zarówno na zdrowie, jak i funkcjonowanie człowieka. W ramach budowania równowagi między życiem zawodowym i prywatnym niezbędne jest zapewnienie mieszkańcom, również obszarów wiejskich, możliwości aktywności fizycznej. Widzimy więc jasne powiązanie między celem trzecim: dobre zdrowie i jakość życia a opisywanym działaniem[260].

Oprócz zrównoważonego rozwoju warto również zwrócić uwagę na korelację między zdrowiem i aktywnością fizyczną. Jak można wyczytać w materiałach informacyjnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, *aktywność fizyczna jest jednym z podstawowych elementów profilaktyki nadwagi, otyłości, a także szeregu innych chorób, czyli chorób układu krążenia, chorób zakaźnych, nowotworów*[261]. Podobne opinie można znaleźć w materiałach Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Szczecinie[262]. Widzimy więc, że inwestując w odpowiednią infrastrukturę (oraz odpowiednio popularyzując sport i rekreację), nie tylko bezpośrednio wpływamy na jakość życia na obszarach wiejskich, ale także pośrednio wpływamy na stan zdrowia.

Dodatkowym argumentem za rozwojem sportu i turystyki na poziomie lokalnym będzie rosnąca integracja społeczna. Postępujące wykluczenie społeczne jest *jedną z barier rozwoju*

[260] *Cele zrównoważonego rozwoju: Sport na rzecz rozwoju i pokoju*, https://www.un.org.pl/sport-na-rzecz-rozwoju-i-pokoju.

[261] *Aktywność fizyczna jako główny wyznacznik zdrowia i dobrego samopoczucia*, Wydział Promocji Zdrowia, Departament Zdrowia i Polityki Społecznej, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie, https://zdrowemazowsze.mazovia.pl/aktualnosci/aktywnosc-fizyczna-jako-glowny-wyznacznik-zdrowia-i-dobrego-samopoczucia.

[262] *Sport to zdrowie. #latozsanepidem*, Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Szczecinie, https://www.gov.pl/web/psse-szczecin/sport-to-zdrowie-latozsanepidem.

i postępu cywilizacyjnego[263] – działanie to jest jedną z możliwości przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu przez integrację lokalnych społeczności. Nie jest to zadanie jedynie dla jednostek samorządowych, ale także dla lokalnych organizacji pozarządowych, domów kultury, szkół i świetlic, klubów sportowych, a nawet klubów gospodyń wiejskich – te jednostki i organizacje są znacznie bliżej ludzi i mogą pełnić efektywniejszą rolę w integrowaniu przez sport.

Koszty realizacji działania będą bardzo zróżnicowane między jednostkami samorządowymi w zależności od stanu obecnej infrastruktury, potrzeb mieszkańców oraz wybranych inwestycji do realizacji – jednocześnie warto zauważyć, że inwestycje mogą być finansowane ze środków zewnętrznych. Samorządy mogą wykorzystywać m.in. dotacje z budżetu środków europejskich, środki finansowe Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej lub konkursy Ministerstwa Sportu i Turystyki. Warto też wspomnieć, że w nowym systemie dochodów samorządowych obowiązującym od 2025 r. część rozwojowa subwencji ogólnej działa i premiuje jednostki samorządowe dokonujące wydatków majątkowych.

Wpływ na inne cele Rozwój infrastruktury rekreacyjnej i sportowej jest powiązany z celem P3 – *Promocja zdrowego żywienia* i razem wpływają na dobrostan człowieka.

Dodatkowe uwagi Działanie to należy uznać za działanie komplementarne wobec innych, ważniejszych działań na rzecz obszarów wiejskich. Jak zaznaczono na wstępie, rynek pracy, poziom edukacji oraz służba zdrowia są kluczowe, natomiast potrzebne są działania kompleksowe również w innych obszarach.

Lokalny i niepowiązany ze sobą charakter działań (wiele oddzielnych inwestycji w jednostkach samorządowych) sprawia, że kwestia określenia finansowania na poziomie strategii jest niezwykle trudna. Wszelkie szacunki byłyby tworzone na podstawie przeciętnego kosztu pojedynczej inwestycji i liczby uczestniczących w programie gmin i powiatów. Nie

[263] Muras M., *Wykluczenie i integracja społeczna a rozwój zrównoważony*, [w:] Muras M., Ivanov A. (red.), *Wykluczenie i integracja społeczna w Polsce. Ujęcie wskaźnikowe*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz UNDP, Warszawa 2006.

sposób określić dzisiaj potrzeby każdej z gmin, a także ich możliwości finansowe.

Działania promocyjne będą tutaj również ważne jak same inwestycje – samo przygotowanie odpowiednich obiektów nie wpłynie bezpośrednio na jakość życia na terenach wiejskich – istotną częścią zadania będą również działania aktywizujące mieszkańców i przedstawiające korzyści płynące z aktywności fizycznej.

4.5.2.7. Nowy algorytm podziału środków Narodowego Funduszu Zdrowia

Obszar	**F – Rozwój obszarów wiejskich**
Cel szczegółowy	**F1 – Wzmocnienie finansowe JST na obszarach wiejskich**
Stan obecny	Podstawowym źródłem finansowania środkami publicznymi zadań opieki zdrowotnej są przychody Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ), działającego na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[264]. NFZ realizuje swoje zadania przede wszystkim przez: • kontraktowanie usług, w tym usług szpitali, podstawowej opieki zdrowotnej, ambulatoryjnej opieki specjalistycznej[265] w podmiotach uprawnionych do prowadzenia działalności leczniczej, • refundację aptekom kosztów leków i artykułów medycznych wydawanych bezpłatnie lub za częściową odpłatnością[266]. Strukturę organizacyjną NFZ tworzy centrala i 16 oddziałów wojewódzkich (OW) realizujących większość zadań NFZ, w tym odpowiedzialnych za zawieranie kontraktów z podmiotami leczniczymi. Według planu finansowego NFZ na rok 2024 OW dysponują ok. 20,1 mld zł na podstawową opiekę zdrowotną i 16,6 mld zł na ambulatoryjną opiekę specjalistyczną (prawie 100% wszystkich wydatków NFZ na te cele) oraz kwotą 49,4 mld zł na leczenie szpitalne

[264] Dz.U. z 2024 r. poz. 146 ze zm.

[265] W 2023 r. na te trzy rodzaje usług medycznych przypadało prawie 70% wszystkich kosztów operacyjnych NFZ.

[266] Szczegółowe sprawozdania finansowe NFZ za lata 2005–2023 dostępne są na stronie internetowej NFZ: https://www.nfz.gov.pl/bip/finanse-nfz/.

(50,8% wszystkich wydatków NFZ na ten cel). Wskazane powyżej trzy pozycje planu kosztów NFZ stanowią łącznie ponad 40% wszystkich planowanych kosztów NFZ.

Środki wyodrębnione w planie finansowym NFZ dla oddziałów są rozdzielane między OW według algorytmu określonego w wydanym na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. rozporządzeniu Ministra Zdrowia[267]. Zgodnie z tym rozporządzeniem udział województwa w łącznej kwocie środków dla OW zależy praktycznie tylko od dwóch czynników:

- struktury według płci i wieku osób ubezpieczonych w danym OW,
- ogólnopolskich wskaźników kosztów usług medycznych przypadających na jedną osobę w każdej z wyróżnionych 203 grup ubezpieczonych[268].

Algorytm ten budzi istotne wątpliwości ze względu na pomijanie przy ustalaniu kwot dla OW kilku czynników istotnych dla spełnienia postulatu zapewnienia wszystkim ubezpieczonym równego dostępu do świadczeń medycznych. Za czynniki takie uznać należy w szczególności:

- stan zdrowia populacji – w oczywisty sposób zależny od stanu środowiska, a przez to kształtujący zapotrzebowanie na świadczenia medyczne związane z dolegliwościami, których występowaniu zły stan środowiska sprzyja,
- rozmieszczenie ludności na terenie województwa.

Szerszy opis i krytyczną analizę algorytmu podziału środków NFZ znaleźć można np. w opracowaniu zespołu IBAF WSIiZ z 2016 r. poświęconym różnym typom algorytmów podziału środków publicznych[269].

Opis działania

Punktem wyjścia do zmian w sposobie podziału między OW środków przeznaczonych na zadania OW w planie finansowym NFZ będzie zróżnicowanie stawek na jedną osobę dla podmiotów świadczących usługi za zakresu POZ – stawki te powinny

[267] Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu i kryteriów podziału środków między centralę i oddziały wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia z przeznaczeniem na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej dla ubezpieczonych, Dz.U. poz. 1495.

[268] Grupy wiekowe dla roczników od 0 do 100 lat, odrębnie dla kobiet i mężczyzn oraz grupa obejmująca wszystkich ubezpieczonych w wieku powyżej 100 lat.

[269] Malinowska-Misiąg E., Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M., *Algorytmy podziału środków publicznych*, Wyższa Szkołą Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2016, s. 14–21.

być wyższe poza obszarami silnie zurbanizowanymi, obejmującymi miasta na prawach powiatu i ich najbliższe otoczenie.

W kolejnym kroku zostanie uchylone i zastąpione nowym rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu i kryteriów podziału środków pomiędzy centralę i oddziały wojewódzkie. W nowym rozporządzeniu środki dla każdego z OW NFZ obliczane będą z uwzględnieniem:

- liczby ludności danego województwa w podziale na grupy wiekowe,
- stanu zdrowia populacji wynikającego z historycznych danych o udzielonych świadczeniach,
- gęstości zaludnienia wraz ze stopniem urbanizacji i rozmieszczeniem ludności na terenie województwa,
- wyodrębnienia kwot na leczenie szpitalne, podstawową opiekę zdrowotną oraz pozostałe typy świadczeń.

Ponadto jako rozwinięcie działania związanego z organizacją służby zdrowia na obszarach wiejskich właściwe będzie uwzględnienie w algorytmie podziału środków roli samorządów gminnych i powiatowych w zakresie organizacji podstawowej opieki lekarskiej – w szczególności na obszarach wiejskich peryferyjnych widoczna jest dysproporcja w dostępie do świadczeń w porównaniu z obszarami miejskimi i aglomeracyjnymi. Nowe rozwiązanie pozwoli na bezpośrednie kontraktowanie usług z samorządami, które dalej będą odpowiedzialne za zapewnienie funkcjonowania służby zdrowia na swoim obszarze.

Szpitale specjalistyczne (usytuowane zazwyczaj w miastach na prawach powiatu) powinny zostać wyłączone z trybu konkursowego przyznawania kontraktów przez NFZ i być finansowane bezpośrednio ze środków budżetu państwa – oznacza to oczywiście konieczność przekazania części składki z NFZ do budżetu państwa. Dzisiejszy system konkursowy, na którym bazuje przyznawanie kontraktów przez fundusz, jest czysto iluzoryczny – kontraktowane są wszystkie jednostki niezależnie od zapotrzebowania oraz jakości świadczonych usług, a cały system kontraktacji jest całkowicie nieprzejrzysty[270].

[270] Zob. np. *Informacja o wynikach kontroli: Kontraktowanie świadczeń opieki zdrowotnej przez Narodowy Fundusz Zdrowia*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2014; *Informacja o wynikach kontroli: Realizacja zadań przez Narodowy Fundusz Zdrowia w latach 2021–2024*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2025 – tu również szeroka informacja o „białych plamach" w kontraktowaniu ambulatoryjnej opieki specjalistycznej w tzw. powiatach ziemskich.

Uzasadnienie

Obecna konstrukcja algorytmu powoduje, że kwoty przyznawane poszczególnym OW nie gwarantują wszystkim ubezpieczonym równego dostępu do świadczeń finansowanych ze środków NFZ. Nawet w sytuacji, gdy kwoty przyznawane poszczególnym OW są w przybliżeniu równe w przeliczeniu na jednego ubezpieczonego, a liczby ubezpieczonych przypadających na jednego lekarza byłyby mało zróżnicowane, to na terenach słabiej zurbanizowanych odległość do najbliższego miejsca świadczenia usług podstawowej opieki zdrowotnej (POZ) jest większa niż na terenach zurbanizowanych.

Tabela 80. Lekarze na 10 000 mieszkańców w 2023 r.

Województwa	Powiaty			Miasta na prawach powiatu			Ogółem
	min.	średnia	max	min.	średnia	max	średnia
POLSKA OGÓŁEM	**4,0**	**17,4**	**41,6**	**15,7**	**79,0**	**150,8**	**37,6**
Dolnośląskie	7,0	18,6	33,1	32,8	81,5	99,2	39,2
Kujawsko-Pomorskie	7,3	14,4	33,1	31,9	62,5	87,4	31,5
Lubelskie	4,3	15,4	28,1	36,9	110,1	136,1	38,9
Lubuskie	7,8	14,7	24,3	43,6	54,3	63,2	25,0
Łódzkie	4,0	21,5	38,8	44,0	88,3	95,9	43,2
Małopolskie	8,4	17,6	36,9	38,8	85,1	92,2	37,1
Mazowieckie	5,5	18,9	41,6	46,1	98,9	109,6	52,2
Opolskie	10,6	15,9	23,9	88,8	88,8	88,8	25,7
Podkarpackie	9,0	17,5	28,8	39,3	85,0	104,6	28,6
Podlaskie	5,4	16,2	26,8	39,7	84,5	103,7	41,3
Pomorskie	5,7	14,9	27,6	44,3	75,9	93,1	36,8
Śląskie	6,8	21,4	36,9	20,0	52,2	150,8	38,3
Świętokrzyskie	9,9	20,8	29,7	94,5	94,5	94,5	32,3
Warmińsko-Mazurskie	9,2	14,0	23,1	45,6	74,2	93,5	26,4
Wielkopolskie	7,3	15,5	22,2	48,4	85,5	100,0	30,8
Zachodniopomorskie	6,0	15,9	34,2	15,7	71,3	85,7	34,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Faktyczne zróżnicowanie dostępności jest jeszcze większe, o czym świadczy np. fakt, iż według danych GUS z Banku Danych Lokalnych średnia liczba lekarzy POZ przypadających na 10 000 mieszkańców była w tzw. powiatach „ziemskich" prawie pięciokrotnie mniejsza niż w miastach na prawach powiatu. Uwzględniając przy tym problemy ze spójnością

komunikacyjną znacznych obszarów „Polski powiatowej", oznacza to drastyczną różnicę w dostępie do podstawowych usług medycznych.

Obowiązujący od ponad 15 lat algorytm podziału środków NFZ na oddziały wojewódzkie jest ograniczony do tylko dwóch zmiennych i nie bierze pod uwagę regionalnych uwarunkowań, stopnia urbanizacji, gęstości zaludnienia i terytorialnego rozkłady populacji, co znacząco wpływa na organizację sprawnej służby zdrowia. Inaczej będzie wyglądało przygotowanie sieci POZ oraz szpitali w województwie śląskim (współczynnik urbanizacji dochodzi do 80%), a inaczej w województwie podkarpackim, gdzie tylko 41% populacji mieszka w miastach. Rozszerzenie algorytmu podziału środków o dodatkowe zmienne powinno pozwolić oddziałom wojewódzkim NFZ na efektywniejsze dzielenie środków.

W działaniu dotyczącym organizacji służby zdrowia na obszarach wiejskich wskazano na konieczność organizacji podstawowej opieki na wsi przez samorządy – nie ma dzisiaj żadnych rozwiązań gwarantujących dostępność POZ wszędzie, gdzie jest potrzebna. Przeniesienie obowiązku kontraktowania usług na poziom gminny pozwoli na faktyczny dostęp do niezbędnych usług – trzeba też zauważyć, że jest to działanie o charakterze ewidentnie lokalnym. W tym kontekście należy również zastanowić się nad sposobem finansowania podstawowej opieki – dzisiejszy system abonamentowy (czyli comiesięczne wynagrodzenie dla lekarzy pierwszego kontaktu za gotowość do udzielenia świadczeń) nie jest efektywny i zmiana go na system wynagrodzeń za udzielone świadczenia powinien zostać rozpatrzony.

Przeniesienie finansowania szpitali specjalistycznych (III, IV, V i VI stopień[271]) do budżetu państwa – dzisiejszy system kontraktowania, który praktycznie gwarantuje przyznanie kontraktu każdemu szpitalowi publicznemu[272] niezależnie od okoliczności. Jednocześnie część ze szpitali zmaga się z problemami finansowymi spowodowanymi nieopłaconymi

[271] Na podstawie art. 95l ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 146.

[272] Jako szpital publiczny rozumiemy SPZOZ lub NZOZ, dla którego organem założycielskim jest organ władzy publicznej (ministerstwo, jednostka samorządowa, uczelnia itd.).

nadwykonaniami, potrzebami inwestycyjnymi lub złym zarządzaniem. Przeniesienie szpitali do finansowania budżetowego oraz traktowanie ich na równi z jednostkami budżetowymi powinno pomóc w kwestii efektywności ich funkcjonowania.

Widzimy w ostatnich kilku latach stały i dynamiczny wzrost środków publicznych przekazywanych na służbę zdrowia – problemem pozostaje jednak efektywność wydatkowania tych środków oraz niewystarczająca liczba personelu lekarskiego. Znacząca część proponowanych zmian nie jest związana z tworzeniem nowych wydatków, a jedynie zmienia sposób redystrybucji środków będących dzisiaj w dyspozycji NFZ.

Wpływ na inne cele Wdrożenie opisanych zmian w algorytmach podziału środków NFZ między oddziały wojewódzkie powinno przyczynić się do realizacji celu sektorowego W1 – *Zwiększenie liczby miejsc pracy na obszarach wiejskich*.

Dodatkowe uwagi W naszych wcześniejszych opracowaniach[273] sformułowane zostały propozycje dalej idących zmian organizacji i finansowania ochrony zdrowia, obejmujące m.in.:

- zmianę charakteru kontraktów z NFZ, polegającą na przejściu od limitów ilościowych do umów o charakterze akredytacyjnym, określających zakres świadczeń, które dana jednostka może świadczyć na rachunek NFZ,
- przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego środków na finansowanie podstawowej opieki zdrowotnej.

4.5.3. Poprawa spójności komunikacyjnej obszarów wiejskich

Przez spójność komunikacyjną rozumiemy tutaj zarówno odpowiednią infrastrukturę drogową, jak i funkcjonującą komunikację lokalną i regionalną. Od maja 2004 r., czyli wejścia Polski do Unii Europejskiej, nastąpił znaczący rozwój

[273] Por. np.: Malinowska-Misiąg E., Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M., dz. cyt., a także – niemal w całości nadal aktualne: Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Tomalak M., *Zarządzanie środkami publicznymi w polskich szpitalach*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008.

sieci dróg szybkiego ruchu i autostrad – obecnie jest ich ponad 5200 km[274]. Problemem są natomiast drogi lokalne, a często również ich brak. Samorządy gminne i powiatowe zarządzają siecią około 250 tys. km dróg lokalnych, a obecne potrzeby remontowe przekraczają zarówno ich możliwości finansowe, jak i potencjalne dofinansowania z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg.

Komunikacja to również transport zbiorowy, który na obszarach wiejskich funkcjonuje w bardzo ograniczonym zakresie i najczęściej jedynie w obrębie większych aglomeracji. Poprawa dostępności komunikacji publicznej jest jednym z najważniejszych zadań do zrealizowania w ramach rozwoju obszarów wiejskich – będzie to miało bezpośrednie przełożenie na szanse edukacyjne i zawodowe mieszkańców terenów peryferyjnych.

4.5.3.1. Rozwój komunikacji zbiorowej lokalnej i regionalnej

Obszar	**F – Rozwój obszarów wiejskich**
Cel szczegółowy	**F3 – Poprawa spójności komunikacyjnej obszarów wiejskich**
Stan obecny	Wieś przez lata była stopniowo odcinana od komunikacji publicznej. Funkcjonujące w poprzednim wieku pociągi lokalne oraz Państwowa Komunikacja Samochodowa z czasem przestały funkcjonować, pozostawiając obszary wiejskie spoza otoczenia większych miast bez komunikacji publicznej. Od kilku lat widać powolną poprawę dzięki rozwojowi kolei marszałkowskich, jednak ich dostępność jest ograniczona do istniejącej infrastruktury kolejowej, a budowa nowych odcinków realizowana jest w bardzo ograniczonym zakresie. Według danych Polskiego Instytutu Ekonomicznego między 1990 i 2025 r. łączna długość linii kolejowych w Polsce zmniejszyła się o 4,4 tys. km[275]. Komunikacja samochodowa (autobusowa), oprócz obszarów aglomeracyjnych, oparta jest głównie o przewoźników prywatnych i działa w modelu komercyjnym; samorządy i związki samorządowe coraz częściej decydują się na tworzenie

[274] Generalna Dyrekcja Dróg krajowych i Autostrad – https://www.gov.pl/web/gddkia/generalna-dyrekcja-drog-krajowych-i-autostrad.

[275] *Zapowiedzi inwestycji prognozują dalszy rozwój kolei*, Tygodnik Gospodarczy PIE, Polski Instytut Ekonomiczny, 13 lutego 2025 r., https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2025/02/Tygodnik-PIE_6-2025.pdf.

komunikacji międzygminnych lub dotowanie prywatnych przewoźników, ale nadal liczba obszarów wykluczonych jest zdecydowanie zbyt wysoka. Obserwując sprawozdania finansowe jednostek samorządu terytorialnego z ostatnich 10 lat można zaobserwować wzrost liczby samorządów finansujących lub współfinansujących transport zbiorowy, ale nadal około 250 jednostek nie wykazuje żadnych wydatków w tym zakresie[276]. Prowadzony od 12 lat Monitoring Rozwoju Obszaru Wiejskich[277] w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa pokazuje, że nadal 10,5 tys. sołectw – czyli co czwarte – jest pozbawione transportu zbiorowego.

Opis działania

Konieczność przeciwdziałaniu wykluczeniu transportowemu była wielokrotnie podnoszona w opracowaniach dotyczących rozwoju obszarów wiejskich. W kontekście rozwoju pozarolniczych miejsc pracy oraz zwiększenia mobilności pracowników rozwój transportu publicznego jest konieczny. Poniższy zakres niezbędnych działań sam w sobie stanowi miniaturową strategię rozwoju, która angażuje władze publiczne na wszystkich szczeblach samorządowych, a także władze centralne, i powinna być finansowana z różnych źródeł. Proponowane działania obejmują:

- doskonalenie działania Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych,
- rozwój wspólnej komunikacji publicznej między samorządami,
- utrzymanie przystanków komunikacji publicznej przez gminy,
- ustanowienie programu pomocowego na rzecz zakupu nowego taboru,
- stworzenie i aktualizowanie mapy wykluczenia transportowego,
- integrację transportu lokalnego, regionalnego i krajowego,
- społeczne konsultacje rozkładów jazdy,

[276] Na podstawie wydatków w rozdziale 60004 klasyfikacji budżetowej w corocznych sprawozdaniach Rb28s.

[277] Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł., *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap IV. Dekada przemian społeczno-gospodarczych*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2023.

- organizację komunikacji publicznej we współpracy z sektorem prywatnym,
- rozważenie poziomu odpłatności za przejazdy.

Wzrosnąć musi znaczenie Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych. Przychody Funduszu muszą być dopasowane do potrzeb samorządów oraz lokalnych przewoźników w zakresie organizowania komunikacji zbiorowej. Konieczna jest również realistyczna coroczna waloryzacja obowiązujących zasad i stawek refundacji kosztów przewozu. Należy też rozważyć zróżnicowanie stawek dopłat w zależności od stopnia rozwoju regionu i wskaźnika urbanizacji – gminy wiejskie peryferyjne zazwyczaj są gminami o najniższym potencjale dochodowym i jednocześnie najbardziej potrzebują komunikacji publicznej. Wykorzystanie środków FRPA musi być odpowiednio monitorowane i oceniane pod kątem efektywności wsparcia.

Promowane i wspierane będzie tworzenie aglomeracyjnych oraz międzygminnych związków transportu publicznego. Tworzenie komunikacji publicznej przez związki gminne w obrębie powiatu lub nawet podregionów oferującej transport międzygminny wraz z dostępem do miast o charakterze regionalnym[278] jest sprawdzoną metodą budowy komunikacji publicznej – koszty jej funkcjonowania są rozłożone na kilka lub kilkanaście partycypujących gmin. Przykładem takiego współdziałania gmin z różnych powiatów może być Międzygminna Komunikacja Samochodowa Związku Gmin Podkarpackiej Komunikacji Samochodowej[279].

Utrzymanie infrastruktury przystankowej stanie się obligatoryjnym zadaniem własnym gmin. Administracja samorządowa wraz z zarządcami dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych przebiegających przez gminę zostanie zobowiązana do opracowania planu rozmieszczenia przystanków odpowiadającego potrzebom mieszkańców i zapewniającego dotarcie do jak największej grupy potencjalnych

[278] Za miasto o charakterze regionalnym będziemy uważać wszystkie miasta na prawach powiatu, oraz w przypadku znaczącego dystansu do miast na prawach powiatu – niektóre miasta powiatowe. Według niektórych definicji za ośrodki o charakterze regionalnym uznaje się jedynie miasta wojewódzkie bez statusu metropolii, ale dla celów tego rozdziału przyjmiemy odmienną definicję.

[279] https://zgpks.rzeszow.pl/.

użytkowników. Budowa oraz utrzymanie przystanków mogą wiązać się z pobieraniem opłat od przewoźników.

Uruchomiony zostanie program umożliwiający dofinansowanie lub uzyskanie niskooprocentowanych kredytów na zakup taboru autobusowego przez samorządy lub ich związki. Utworzenie przedsiębiorstwa transportowego wymaga znaczących nakładów finansowych w pierwszym okresie, co może być barierą dla niektórych jednostek samorządowych. Podstawowymi źródłami finansowania będą środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz fundusze europejskie – chociaż obecny plan strategiczny dla wspólnej polityki rolnej UE nie przewiduje *explicite* finansowania takich projektów. W KPO zaplanowano 5,5 mld euro na „Zieloną, inteligentną mobilność", ale nie określono szczegółowych warunków realizacji tego programu.

Zostanie opracowana i opublikowana mapa wykluczenia komunikacyjnego. Wykluczenie komunikacyjne, rozumiane jako brak dostępu do transportu publicznego, jest zjawiskiem powszechnym na terenach wiejskich poza aglomeracjami. Badania nad wykluczeniem były prowadzone m.in. przez wcześniej cytowany zespół w IRWiR oraz Stowarzyszenie Ekonomiki Transportu[280] – za każdym razem były to jednak projekty jednorazowe. Departament Transportu Drogowego w Ministerstwie Infrastruktury pracuje nad podobnym rozwiązaniem, które ma być dostępne do końca 2025 r.[281] Okresowo aktualizowana mapa powinna być uwzględniana przez jednostki samorządowe podczas tworzenia lokalnych strategii rozwoju.

Integracja transportu lokalnego, regionalnego i krajowego w celu zwiększenia mobilności jest jednym z trudniejszych działań do wykonania ze względu na konieczność współpracy między samorządami, prywatnymi i publicznymi przewoźnikami autobusowymi i kolejowymi. Elementami takiej integracji będą:

[280] Zob. np. Rydzyński P., *Tak wygląda wykluczenie*, www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/tak-wyglada-wykluczenie-75903.html.

[281] *Powstanie mapa wykluczenia komunikacyjnego*, https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/powstanie-mapa-wykluczenia-komunikacyjnego.

- koordynacja między różnymi przewoźnikami w zakresie np. przystanków początkowych i końcowych i wprowadzenie połączeń transferowych,
- wykorzystanie tych samych przystanków przez różnych przewoźników,
- integracja systemów biletowych między różnymi przewoźnikami,
- współpraca między organizatorami transportu (małe gminy wiejskie, gminy miejskie, miasta na prawach powiatu, województwa samorządowe),
- tworzenie wspólnych systemów informacyjnych pozwalających na jednoczesne wyszukiwanie połączeń różnych operatorów.

Działanie to docelowo będzie korzyścią nie tylko dla mieszkańców obszarów wiejskich, ale także pozwoli na optymalizację sieci połączeń dla organizatorów transportu. Prowadzone badania w tym zakresie pokazywały skrócenie czasu podróży, oszczędności finansowe, spadek emisji CO_2 oraz wzrost satysfakcji wśród użytkowników[282].

Na poziomie krajowym powstał program Horyzontalnego Rozkładu Jazdy, ale ma dotyczyć jedynie połączeń kolejowych i zostanie wdrożony najwcześniej w 2030 r.[283]

Dostosowanie lokalnych rozkładów jazdy do potrzeb mieszkańców będzie zadaniem samorządów gmin i powiatów. Rozkłady powinny być tworzone w oparciu o potrzeby mieszkańców wyrażane podczas konsultacji gminnych. Odpowiednie dobranie godzin kursowania pod szkolne plany lekcji lub możliwość dojechania do najbliższego miasta o znaczeniu regionalnym na określoną godzinę pozwoli na zwiększenie efektywności funkcjonowania komunikacji publicznej.

Promowane będzie powszechniejsze kontraktowanie prywatnych przedsiębiorców jako wykonawców transportu zbiorowego przez samorządy. Partnerstwo publiczno-prywatne

[282] Np. Riley P., *Achieving a new quality of urban and regional public transport in Central and Eastern Europe*, https://pbc.gda.pl/Content/121268/Riley.pdf oraz Swamy S., *A guidebook on integrated public transport system*, CEPT University, United Nations ESCAP, 2023.

[283] Horyzontalny Rozkład Jazdy – publiczne konsultacje trwają od połowy 2024 r. do I kwartału 2026 r. Na koniec I kwartału 2026 r. należy oczekiwać projektu Planu Transportowego. https://hrj.gov.pl/w-skrocie-o-hrj/.

w takiej formie może ułatwić rozpoczęcie działalności transportowej w obrębie gminy bez konieczności ponoszenia początkowych kosztów i pozwala na szybkie wdrożenie przewozów. Niezależnie od skali przedsięwzięcia korzystanie z prywatnych przewoźników może być dobrym rozwiązaniem zarówno dla mniejszych, jak i dla większych samorządów.

Jednostki samorządu terytorialnego – organizatorzy transportu publicznego – winny rozważyć poziom odpłatności za przejazdy. Transport publiczny jest z założenia niedochodowy – ze sprawozdań budżetowych samorządów wynika, że wpływy z biletów pokrywają ok. 10–20% kosztów funkcjonowania komunikacji publicznej[284]. Ceny biletów komunikacji publicznej muszą być jednak konkurencyjne wobec innych środków transportu oraz powszechnie dostępne z punktu widzenia ceny. Niektóre samorządy decydują się na wprowadzanie bezpłatnej komunikacji publicznej, licząc na wzrost liczby osób korzystających z komunikacji zbiorowej i jednoczesny spadek liczby samochodów na ulicach – dotychczasowe doświadczenia są zróżnicowane. Według prezentowanych danych liczba przewozów potrafi wzrosnąć nawet dwunastokrotnie[285]; jednak w przypadku braku odpowiedniej strategii rozwoju transportu może się to okazać rozwiązaniem chybionym[286]. Przypomnieć też należy, że długotrwałe utrzymywanie stałych cen ma swoje negatywne konsekwencje – wymusza stały wzrost dotacji do komunikacji zbiorowej, a w ostatecznym efekcie prowadzi do konieczności wprowadzenia drastycznych, trudnych do uzyskania społecznej akceptacji podwyżek cen za przejazdy komunikacją zbiorową.

Rozważenia wymaga również wprowadzenie usługi transportu na żądanie[287] w ramach funkcjonowania komunikacji publicznej. Rozwiązane polega na organizacji pojedynczych kursów autobusowych w zależności od potrzeb mieszkańców, niezależnie od rozkładów jazdy. Pozwala to na ograniczenie

[284] Obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych Rb-28s.

[285] *Darmowa komunikacja to codzienność ponad 1,5 mln Polaków. Oto mapa*, https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/darmowa-komunikacja-to-codziennosc-ponad-15-mln-polakow-mapa/pnedtpf

[286] *Za darmo, czyli gorzej? Bezpłatna komunikacja miejska nie zawsze działa tak, jak byśmy chcieli*, https://oko.press/bezplatna-komunikacja-miejska-nie-zawsze-dziala.

[287] Idea ta narodziła się w krajach anglojęzycznych i znana jest jako *transport-on-demand*, *demand-responsive-transport* lub w postaci akronimów DRT oraz DART.

pustych przejazdów i jednocześnie dodatkowe kursy w momencie zwiększonego zapotrzebowania (np. godziny szczytu lub koniec lekcji w szkole). Przykładem takiego rozwiązania jest usługa TeleBus funkcjonująca w rejonach Krakowa o niższej gęstości zaludnienia – koszt przejazdu jest taki sam jak we wszystkich innych liniach, a sam autobus jest dostępny w standardowych godzinach funkcjonowania komunikacji dziennej[288]. Jest to bardzo dobre rozwiązanie, szczególnie dla gmin, które nie posiadają obecnie żadnej komunikacji publicznej.

Uzasadnienie

Stan komunikacji publicznej na obszarach wiejskich jest nieakceptowalny i wymaga pilnej zmiany. Dostęp do komunikacji publicznej ma bezpośrednie przełożenie na jakość życia na terenach wiejskich i oddziałuje również na rynek pracy (ograniczona mobilność pracowników) i szanse edukacyjne (konieczność tworzenia małych i nieefektywnych szkół ze względu na brak możliwości transportu).

Rada Ministrów podjęła 24 września 2019 r. uchwałę w sprawie przyjęcia Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku[289] – zastępuje ona poprzednią strategię rozwoju transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.). Zagadnienia związane z rozwojem transportu publicznego są bardzo ograniczone i o ile zwracają uwagę na potrzebę rozwoju transportu publicznego na obszarach pozamiejskich, o tyle niewiele z tego wynika. Z 16 mierników realizacji kierunków interwencji strategii jedynie dwa są powiązane z komunikacją publiczną, i to też w zakresie miast. Można odnieść wrażenie, że samorządy zostały pozostawione same sobie w zakresie organizacji i rozwoju transportu zbiorowego; zapisy strategii nie przewidują nowych narzędzi dla jednostek samorządowych, ramy finansowe nie precyzują ani wielkości, ani zasad przyznawania potencjalnych dotacji, a założenia finansowania przewidują, że *ze względu na potrzebę zapewnienia stabilności finansów publicznych to właśnie kapitał prywatny będzie odgrywał kluczową rolę w osiągnięciu planowanej stopy*

[288] TeleBus, https://ztp.krakow.pl/kmk/telebus.

[289] Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku", M.P., poz. 1054.

	inwestycji w gospodarce[290]. Oczekiwanie na wysoki stopień inwestycji prywatnych w strategii rozwoju transportu nie wydaje się właściwym rozwiązaniem, jeżeli wziąć pod uwagę jego dochodowość i dotychczasowe doświadczenia.
Wpływ na inne cele	Realizacja działania wpłynie pozytywnie na mobilność mieszkańców wsi (cel W1 – *Zwiększenie liczby miejsc pracy na obszarach wiejskich*). Dostępność komunikacji publicznej na obszarach wiejskich jest warunkiem niezbędnym z punktu widzenia rynku pracy, dojazdów do szkół, wzmacniania społeczności lokalnych oraz ogólnie rozumianej jakości życia. Dzisiejsza wieś jest uzależniona od samochodów osobowych, które chociażby ze względów finansowych nie są rozwiązaniem optymalnym.
Dodatkowe uwagi	Szacowane koszty są gigantyczne i wdrożenie działań jest uzależnione od możliwości finansowych (zarówno na poziomie lokalnym, jak i centralnym).

4.5.3.2. Wsparcie budowy i utrzymania dróg lokalnych

Obszar	**F – Rozwój obszarów wiejskich**
Cel szczegółowy	**F3 – Poprawa spójności komunikacyjnej obszarów wiejskich**
Stan obecny	Samorządy gminne zarządzają siecią ponad 250 tys. km dróg gminnych[291], z czego prawie 140 tys. km stanowią drogi o nawierzchni twardej ulepszonej[292]. Jako zarządcy dróg odpowiadają za ich stan techniczny oraz utrzymanie. W latach 2020–2021 zmodernizowano ok. 9 tys. km dróg lokalnych

[290] Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku, s. 155, https://www.gov.pl/web/infrastruktura/projekt-strategii-zrownowazonego-rozwoju-transportu-do-2030-roku2.

[291] Na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego za rok 2023.

[292] *Zgodnie z klasyfikacją GUS, do dróg o nawierzchni twardej zalicza się drogi mające twardą nawierzchnię ulepszoną (z kostki kamiennej, klinkieru, betonu, płyt kamienno-betonowych, bitumu) oraz drogi mające twardą nawierzchnię nieulepszoną (tłuczniową lub brukową)*, *Słownik pojęć transportowych*, załącznik 3 do Strategii Rozwoju Transportu, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2011. Ustawa – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 988) definiuje drogę twardą jako drogę niebędącą drogą o nawierzchni gruntowej (art. 2).

(gminnych i powiatowych) za łączną kwotę 5,5 mld zł[293], jednak stan większości z nich nadal nie jest zadowalający.

Opis działania

W celu utrzymania dróg lokalnych (głównie gminnych), ich rozwoju oraz dostosowania do potrzeb mieszkańców, działania obejmą:

- opracowanie przez każdą gminę mapy wykluczenia transportowego, wskazującej obszary skupisk ludności bez dostępu do drogi utwardzonej (idealnie utwardzonej ulepszonej),
- zwiększenie alokacji środków w ramach Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg[294],
- okresową waloryzację maksymalnego dopuszczalnego dofinansowania zadań gminnych i powiatowych[295],
- wyłączenie subwencji ogólnej ze sposobu wyliczania dochodów na potrzeby indywidualnego wskaźnika zamożności jednostek samorządu terytorialnego,
- nałożenie na gminy obowiązku corocznego przedłożenia sprawozdania dotyczącego sieci drogowej na terenie gminy.

Uzasadnienie

Sieć dróg lokalnych jest w bardzo zróżnicowanym stanie – przywołane wcześniej wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli jako najczęściej występujące problemy wskazują brak przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg po zrealizowanych remontach oraz brak prowadzenia ewidencji zarządzanych przez siebie dróg. NIK zwraca jednak uwagę na fakt, że powoli stan dróg lokalnych w Polsce się poprawia, aczkolwiek dotyczy to jedynie ok. 60% dróg lokalnych, czyli dróg utwardzonych (drogi gruntowe nie były przedmiotem badania).

[293] Jak wynika z przeprowadzonej kontroli Najwyższej Izby Kontroli (124/2022P/22/077/LPO) nawet te wyremontowane drogi nie są poprawnie utrzymywane po remontach – zob. informację o wynikach kontroli: *Zapewnienie trwałości inwestycji współfinansowanych środkami programów drogowych w latach 2016–2021*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2022.

[294] RFRD wcześniej nazywał się Funduszem Dróg Samorządowych i jest ukierunkowany na rozwój i utrzymanie dróg gminnych i powiatowych.

[295] Art. 14 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, Dz.U. z 2025 r. poz. 94, określa limit dofinansowania projektu gminnego lub powiatowego na 30 mln zł – skumulowana inflacja w całej gospodarce między 2018 i 2025 rokiem wyniosła ok. 52%.

Brak odpowiedniej infrastruktury drogowej jest również przeszkodą w rozwoju transportu zbiorowego – jest to szczególnie istotne w kontekście działania związanego z przebudową sieci szkół podstawowych na obszarach wiejskich i tym samym pojawiającej się konieczności dowozu dzieci do szkół. Inwestycje pozwalające na sprawny transport szkolny powinny być realizowane w pierwszej kolejności.

Od dłuższego czasu podstawowym źródłem finansowania rozwoju i utrzymania dróg lokalnych jest Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg – w zależności od stanu zamożności jednostki samorządowej oferuje dofinansowanie projektów do poziomu 80% wartości zadania. Roczna wartość środków przekazywanych samorządom w latach 2023–2025 na zadania gminne i powiatowe wyniosła prawie 10 mld zł[296], czyli przeciętnie ok. 3,3 mld zł rocznie – środki te pozwolą na budowę lub remonty ok. 10 700 km dróg lokalnych[297], czyli ok. 2,5% wszystkich dróg gminnych i powiatowych. Dlatego też konieczne jest zwiększenie wydatków funduszu – zmiana priorytetów w funduszach europejskich spowodowała ograniczenie możliwości finansowania zadań drogowych, a środki własne samorządów zazwyczaj nie pozwalają na inwestycje w koniecznym zakresie.

Oprócz zwiększenia samego funduszu należy podnieść górny limit dofinansowania – od momentu uchwalenia ustawy o RFRD w 2018 r. pozostaje on nadal, pomimo inflacji, na poziomie 30 mln zł. Coroczna lub okresowa waloryzacja tej kwoty jest konieczna, aby samorządy dalej mogły skutecznie inwestować. Poziom dofinansowania projektów uzależniony jest od indywidualnego wskaźnika zamożności jednostki samorządu terytorialnego – wykorzystywanie subwencji ogólnej, będącej głównie subwencją rozwojową od 2025 r., sprawia, że wartość wskaźnika będzie uwarunkowana łączna kwotą wydatków majątkowych, które decydują o wielkości

[296] Wysokość rocznych alokacji na zadania gminne i powiatowe jest zmienna – zob. https://www.gov.pl/web/infrastruktura/zadania-gminne-i-powiatowe.

[297] Nabory wniosków 2023, 2024 i 2025: https://www.gov.pl/web/infrastruktura/nabor-wnioskow-na-zadania-gminne-i-powiatowe-na-2023-rok, https://www.gov.pl/web/infrastruktura/nabor-wnioskow-na-zadania-gminne-i-powiatowe-na-2024-rok2, https://www.gov.pl/web/infrastruktura/nabor-wnioskow-na-zadania-gminne-i-powiatowe-na-2025-rok.

części rozwojowej subwencji ogólnej – nie wydaje się to rozwiązaniem właściwym.

Brakuje tutaj również rozwiązania dla gmin posiadających naturalne ograniczenia w postaci zbiorników wodnych, lasów i pasm górskich – koszty inwestycji na takich obszarach są znacznie wyższe i powinny zostać uwzględnione w zasadach dofinansowywania.

Algorytm podziału środków funduszu na województwa bazuje przede wszystkim na relacji całkowitej długości dróg gminnych i powiatowych w województwie do łącznej długości dróg gminnych i powiatowych w Polsce[298]. Zgodnie z art. 24 ustawy o RFRD ocena wniosków o dofinansowanie dokonywana przez komisję powołana przez wojewodę powinna brać pod uwagę „wyrównywanie potencjału społeczno-gospodarczego, poprawę jakości życia mieszkańców i zapewnienie spójności terytorialnej na obszarze województwa" – warto jednak w sformalizowany sposób zapewnić określoną część środków na inwestycje na obszarach wiejskich.

Obowiązkowy raport o stanie dróg na terenie gminy byłby dokumentem analogicznym do corocznego raportu o stanie gminy. Sama konieczność opracowania takiego dokumentu i regularnej oceny jakości dróg będzie impulsem do odpowiedniego działania.

Wpływ na inne cele

Rozbudowa i modernizacja infrastruktury drogowej na obszarach wiejskich jest niezbędna dla osiągnięcia celu W2 – *Rozwój usług publicznych na terenach wiejskich*. Infrastruktura komunikacyjna jest niezbędna dla zwiększenia mobilności mieszkańców wsi, rozwoju transportu zbiorowego oraz bezpieczeństwa, w szczególności na obszarach wiejskich.

[298] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału środków Funduszu Dróg Samorządowych na dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i dróg gminnych na poszczególne województwa, Dz.U. z 2018 r. poz. 2477 – relacja długości dróg, o której mowa w tekście, określana jako „czynnik drogowy" podczas podziału środków posiada wagę 0,95.

4.6. Finanse publiczne

O powodzeniu programu przebudowy wsi i rolnictwa decydować będzie w największym stopniu powodzenie działań promocyjnych i edukacyjnych odnoszących się do wzorców żywienia i konieczności intensywnych, różnorodnych działań na rzecz ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatycznym, gdyż właśnie te czynniki kształtować będą przyszłą podaż zdrowej żywności i popyt na produkty rolnictwa i produkty żywnościowe spełniające wyższe niż obecnie standardy jakości i bezpieczeństwa. Cel ten nie może być jednak osiągnięty bez poniesienia znaczących nakładów środków publicznych. Z tego powodu konieczne jest uwzględnienie w programie działań umożliwiających sfinansowanie proponowanych działań.

Projektując finansową stronę programu przebudowy wsi i rolnictwa, musimy uwzględnić nie najlepszą w chwili obecnej kondycję sektora finansów publicznych, a także czynniki niezwiązane bezpośrednio z tworzonym programem dla wsi i rolnictwa i generujące konieczność zwiększenia w najbliższej przyszłości wydatków publicznych na cele inne niż ujęte w programie przebudowy wsi i rolnictwa – dobrym przykładem może tu być konieczność zwiększenia wydatków na obronę narodową i pogarszająca się kondycja finansowa systemu ubezpieczeń społecznych oraz systemu ochrony zdrowia. W tej sytuacji głównym źródłem finansowania działań niezbędnych do osiągnięcia w możliwie wysokim stopniu celów programu, obok środków unijnych stanowiących w miarę pewne i wydajne źródło środków, będą oszczędności w obecnie ponoszonych wydatkach na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich. Najważniejszym sposobem na znalezienie i wykorzystanie tych oszczędności powinna być z jednej strony rezygnacja z wydatków nieefektywnych, często wręcz utrudniających osiągnięcie celów programu, z drugiej zaś – umożliwienie efektywnego działania podmiotom zaangażowanym w realizację programu, wśród których wskazać należy przede wszystkim administrację rolną i jednostki samorządu terytorialnego.

Takiej strategii poszukiwania źródeł finansowania programu odpowiada przyjęty dla obszaru „Finanse publiczne" układ celów sektorowych obejmujący cztery cele:

- F1 – Wzmocnienie finansowe JST na obszarach wiejskich,
- F2 – Zwiększenie samodzielności finansowej JST,
- F3 – Zapewnienie środków na zadania programu przebudowy wsi i rolnictwa,
- F4 – Zmiana zasad dostępu do pomocy publicznej.

Znaczącą część działań służących osiągnięciu tych celów odnosi się do zmian w systemie finansów publicznych, w tym systemu finansów samorządowych. Należy zwrócić uwagę na fakt, że w większości nie są one kierowane wyłącznie do JST na terenach wiejskich, służą jednak eliminacji licznych słabości obecnego systemu finansów publicznych i powinny w istotny sposób ułatwić samorządom z obszarów wiejskich czynny udział w osiąganiu celów programu.

4.6.1. Wzmocnienie finansowe JST na obszarach wiejskich

Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego położonych na obszarach wiejskich odbiega od sytuacji dużych miast i jednostek samorządowych położonych w ich pobliżu. Wyraźne są też różnice potencjału finansowego gmin typowo rolniczych i gmin, w których dominują inne funkcje gospodarcze. Typowo rolnicze gminy wiejskie dysponują niewielkimi dochodami własnymi (efekt specyficznego opodatkowania rolnictwa i słabego rozwoju usług na obszarach wiejskich), co z jednej strony ogranicza ich zdolność do podejmowania przedsięwzięć inwestycyjnych, z drugiej zaś – uzależnia je od transferów środków z budżetu państwa i innych instytucji rządowych. Z tego powodu wiejskie gminy rolnicze są również w większym stopniu od gmin w lepszej sytuacji finansowej narażone na ryzyko obciążenia ich finansów skutkami decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym i – bez należytej rekompensaty finansowej – zwiększających koszty wykonywanych przez te gminy zadań publicznych. Najważniejszym przejawem takiego mechanizmu są podejmowane najczęściej w wyniku negocjacji rządu ze związkami zawodowymi decyzje dotyczące wynagrodzeń nauczycieli, stanowiące w niektórych gminach nawet ponad 30% wszystkich wydatków budżetowych.

W latach 2021–2023 gminy wiejskie otrzymały co prawda znaczne kwoty dodatkowych środków z budżetu państwa i z instytucji powiązanych ze Skarbem Państwa, były to jednak kwoty przekazywane przy zastosowaniu *ad hoc* tworzonych instrumentów finansowych (takich jak finansowany z utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19), rozdzielane według niejasnych i wyraźnie politycznych kryteriów[299]. Jest jednak oczywiste, że tego typu zasilenia nie mogą być podstawą do planowania bardziej aktywnego, długofalowego zaangażowania gmin wiejskich w programy restrukturyzacyjne.

Przedstawione poniżej przykładowe działania służące wzmocnieniu finansowym JST na obszarach wiejskich skierowane są na rozwiązanie dwóch problemów:

- niskiego poziomu dochodów własnych,
- przenoszenia na samorządy ryzyka finansowego związanego z decyzjami podejmowanymi ponad samorządami.

---

[299] Na temat krytycznej oceny funkcjonowania Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i programu RFIL w szczególności zob. np.: Flis J., Swianiewicz P., *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021; Flis J., Swianiewicz P., *Dotacje rządowe na inwestycje samorządowe – podsumowanie doświadczeń z perspektywy małych gmin*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021; Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021; *Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2023; *Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2024.

Nie mamy jeszcze – co sygnalizowaliśmy już w poprzednich rozdziałach – klarownego obrazu finansów jednostek samorządowych z obszarów wiejskich pod rządami nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się jednak, że po przeprowadzeniu planowanego na rok 2026 przeglądu funkcjonowania tej ustawy konieczne będzie rozważenie jeszcze głębszych zmian w finansach gmin wiejskich.

4.6.1.1. Centralne finansowanie płac nauczycieli

Obszar	**F – Finanse publiczne**
Cel szczegółowy	**F1 – Wzmocnienie finansowe JST na obszarach wiejskich**
Stan obecny	Finansowanie wynagrodzeń nauczycieli jest obecnie zadaniem własnym gmin, przy czym głównym źródłem finansowania wydatków na prowadzenie szkół (podstawowych i średnich) miała być tzw. subwencja oświatowa (formalnie: część oświatowa subwencji ogólnej), jednak w praktyce nie pokrywała ona w całości kosztów funkcjonowania szkół. Co więcej, na przestrzeni ostatnich lat relacja wysokości subwencji oświatowej do wydatków JST na zadania z zakresu oświaty i wychowania ulegała stopniowemu pogorszeniu. Między rokiem 2010 i 2023 relacja subwencji oświatowej do wydatków budżetów JST w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* zmniejszyła się: • dla gmin miejskich (bez miast na prawach powiatu) – z 52,3% do 44,8%, • dla miast na prawach powiatu – z 65,6% do 56,8%, • dla gmin miejsko-wiejskich – z 59,3% do 46,8%, • dla gmin wiejskich – z 66,8% do 48,7%, a najmocniej odczuły te zmiany małe gminy wiejskie i miejsko-wiejskie dysponujące niewielkimi dochodami, a jednocześnie charakteryzujące się relatywnie wysokimi kosztami utrzymania szkół.
Opis działania	Finansowanie wynagrodzeń nauczycieli szkół podstawowych i średnich zostanie wyłączone z zadań własnych JST i będzie podlegać refundacji gminom i powiatom do wysokości rzetelnie określonej liczby niezbędnych etatów nauczycielskich, z uwzględnieniem zróżnicowania wynagrodzeń

w zależności od stopnia awansu zawodowego i stażu pracy nauczycieli zatrudnionych w jednostce samorządu terytorialnego. Wysokość (normatyw) należnej refundacji będzie również uwzględniać terytorialną strukturę JST, a także minimalną i maksymalną liczbę uczniów w oddziałach (klasach) szkolnych. Normatyw refundacji będzie w kolejnych latach modyfikowany stosownie do zmian przepisów wpływających na wynagrodzenia nauczycieli i ich niezbędną liczbę.

Zadanie polegające na wypłacie wynagrodzeń dla nauczycieli powinno mieć status zadania zleconego gminom i powiatom, finansowanego odrębnie przekazywaną dotacją z budżetu państwa. Zadaniem własnym JST pozostanie zatrudnianie nauczycieli oraz finansowanie innych niż wynagrodzenia nauczycieli kosztów funkcjonowania szkół.

Do rozważenia są dwa warianty sposobu ustalania wysokości należnej JST refundacji:

- refundacja przyznawana jest w wysokości faktycznie wypłaconych wynagrodzeń nauczycielskich, lecz nie wyższej od ustalonego w opisany powyżej sposób normatywu wynagrodzeń,
- refundacja przyznawana jest w wysokości ustalonego normatywu,

przy czym każdy z tych wariantów ma swoje zalety i wady. Istotne jest przy tym, by nowy system wspierał działania gmin i powiatów związane z optymalizacją sieci placówek szkolnych.

Uzasadnienie

Niemal we wszystkich państwach UE i OECD prowadzenie szkół podstawowych i średnich należy do zadań samorządu terytorialnego, a finansowanie wynagrodzeń nauczycieli i związane z tym ryzyko finansowe spoczywa na organach władzy publicznej szczebla centralnego. Przejęcie tego ryzyka może być realizowane albo przez przejęcie przez państwo roli pracodawcy nauczycieli, albo przez ustanowienie gwarancji finansowania wynagrodzeń nauczycieli – pracowników samorządowych do wysokości rzetelnie określonych limitów. Za takim rozwiązaniem przemawia wiele argumentów, spośród których – jako najważniejsze – należy wskazać:

- powszechną praktykę ustalania wysokości wynagrodzeń nauczycielskich albo aktami prawnymi stanowionymi

na szczeblu centralnym, albo w drodze ogólnopaństwowych negocjacji centralnych organów władzy publicznej z nauczycielskimi związkami zawodowymi,
- duże obciążenie kosztami wynagrodzeń nauczycieli gmin o relatywnie niskim potencjale dochodowym,
- obserwowane coraz częściej w Europie pogłębiające się trudności z zatrudnianiem nauczycieli, przy czym niesatysfakcjonujący poziom wynagrodzeń nauczycieli jest jedną z najważniejszych przyczyn takiego stanu rzeczy.

Na gruncie projektowanego programu przebudowy wsi i rolnictwa omawiane działanie ma podwójne znaczenie:
- zwalnia JST z ryzyka problemów finansowych związanych z centralnie regulowanymi wynagrodzeniami nauczycieli, pozwalając dzięki temu mocniej zaangażować się w inne przedsięwzięcia programu,
- pozwala na bardziej stabilne finansowanie szkół, poprawiając w ten sposób szanse edukacyjne młodzieży z mniejszych gmin – o ile samorządy będą umiały możliwości te wykorzystać.

Wpływ na inne cele Realizacja omawianego zadania będzie miała istotne znaczenie dla osiągnięcia wszystkich pozostałych celów cząstkowych w obszarze *Finanse publiczne* oraz celu W2 – *Rozwój usług publicznych na obszarach wiejskich* w obszarze *Rozwój obszarów wiejskich*.

Dodatkowe uwagi Przeprowadzenie opisanego powyżej działania wymagać będzie istotnych zmian legislacyjnych odnoszących się zarówno do systemu finansowego JST, jak i do zasad finansowania środkami publicznymi zadań edukacyjnych. Biorąc pod uwagę konieczność zmian w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego sygnalizowaną w opisach innych zadań, z góry należy zakładać potrzebę uchwalenia w niedalekiej przyszłości nowej ustawy o dochodach JST, dostosowanej do obecnej sytuacji i wolnej od wad obecnej regulacji.

4.6.1.2. Udziały JST w przychodach Funduszu Pracy i PFRON

Obszar	**F – Finanse publiczne**
Cel szczegółowy	**F1 – Wzmocnienie finansowe JST na obszarach wiejskich**
Stan obecny	Na mocy: • rozporządzenia Rady Ministrów z 25 sierpnia 2014 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie, wydanym na podstawie ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, • rozporządzenia Rady Ministrów z 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym, wydanym na podstawie ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, jednostkom samorządu terytorialnego przysługują swego rodzaju „udziały" w dochodach Funduszu Pracy (FP) i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), a wysokość tych udziałów określona jest przepisami przytoczonych powyżej rozporządzeń. Środki te nie mają jednak charakteru dotacji dla właściwych jednostek samorządu terytorialnego, lecz są przekazywane na wyodrębnione rachunki, którymi dysponują kierownicy powiatowych urzędów pracy. Tworzy to sytuację, w której kierownicy samorządowych jednostek budżetowych pełnią funkcje dysponentów środków państwowego funduszu celowego, będąc jednocześnie wykonawcami zadań finansowanych tymi środkami. Oznacza to, że część środków na zadania, których wykonywanie przypisane jest powiatom, wyłączona jest z budżetów powiatów.
Opis działania	Kwoty należne powiatom i województwom na mocy wskazanych powyżej rozporządzeń staną się dochodami własnymi odpowiednich JST i będą przekazywane na ich rachunki budżetowe. Znowelizowane zostaną ustawy tworzące FP i PFRON, dostosowując podział zadań między organy funduszy i JST do zmian w dochodach, przy czym zadania

	przekazywane powiatom i województwom będą miały status obligatoryjnych zadań własnych. Zmiany te nie będą zawierały przepisów nakazujących wykorzystanie środków z FP i PFRON na konkretne zadania. Powiaty i województwa będą jednak zobowiązane do wykonywania przekazywanych zadań zgodnie z obowiązującymi standardami.
Uzasadnienie	Sposób powiązania FP i PFRON z jednostkami powiatów i województw, a konkretnie – z urzędami pracy i powiatowymi centrami pomocy rodzinie, jest ukrytą formą zlecania JST zadań z zakresu administracji rządowej. Zasadne jest więc, by do zadań przekazywanych w takim trybie zastosować rozwiązania analogiczne jak w opisanym powyżej przypadku zadań zlecanych JST na mocy ustaw.
Wpływ na inne cele	Przejęcie przez JST bezpośredniej odpowiedzialności za zadania finansowane obecnie z wyodrębnionych środków FP i PFRON powinno spowodować bardziej racjonalne gospodarowanie tymi środkami i poszukiwanie przez samorządy najbardziej efektywnych sposobów rozwiązywania problemów społecznych. Będzie też miało wpływ na realizację celów F2 – *Zwiększenie samodzielności finansowej JST* i W1 – *Zwiększenie liczby miejsc pracy na obszarach wiejskich*.
Dodatkowe uwagi	Celowe wydaje się, by proponowane powyżej działania poprzedzić weryfikacją obecnej treści rozporządzeń określających rozmiary środków należnych samorządom z Funduszu Pracy i PFRON.

4.6.1.3. Klasyfikacja gruntów na potrzeby wymiaru podatku rolnego

Obszar	**F – Finanse publiczne**
Cel szczegółowy	**F1 – Wzmocnienie finansowe JST na obszarach wiejskich**
Stan obecny	Na mocy art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne[300] *grunty rolne i leśne obejmuje się gleboznawczą klasyfikacją gruntów, przeprowadzaną w sposób*

[300] Dz.U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.

jednolity dla całego kraju, na podstawie urzędowej tabeli klas gruntów. Rada Ministrów została zobowiązana do określenia w drodze rozporządzenia urzędowej tabeli klas gruntów oraz sposobu i trybu przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, mając przy tym na celu *wykonanie prawidłowego podziału gleb na klasy bonitacyjne ze względu na ich jakość produkcyjną, ustaloną na podstawie cech genetycznych gleb, oraz zapewnienie prawidłowego poziomu merytorycznego wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów*[301].

Wyniki gleboznawczej klasyfikacji gruntów ujmowane są w prowadzonej przez starostów ewidencji gruntów i budynków (EGiB). Starostom powierzono również większość innych zadań związanych z klasyfikacją gruntów. W ustawie nie określono wymaganej częstotliwości dokonywania (weryfikacji) klasyfikacji gleboznawczej, a powierzając starostom wyznaczanie biegłych (klasyfikatorów), którzy mają klasyfikację przeprowadzić, nie zdefiniowano ich wymaganych kwalifikacji.

Prawidłowa klasyfikacja gruntów rolnych nie tylko ma znaczenie dla dobrej oceny stanu rolnictwa i jego potencjału, lecz także jest istotna ze względów finansowych. Od klasy gruntów zależy bowiem wysokość różnych opłat związanych z gospodarką gruntami (np. opłat za wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolnej), a także powstanie obowiązku podatkowego w podatku rolnym i wymiar tego podatku, ma to więc bezpośredni wpływ na finanse gmin wiejskich.

W ostatnich latach Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła dwie kontrole procedur związanych z klasyfikacją gruntów – najpierw (w 2020 r.) w województwie kujawsko-pomorskim, a następnie, po stwierdzeniu licznych nieprawidłowości przy klasyfikacji gruntów, w ogólnopolskiej kontroli przeprowadzonej w 2022 r. w 16 starostwach[302].

W podsumowaniu kontroli NIK stwierdziła, że działania starostów nie zapewniły prawidłowego wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, a ich nadzór nad prowadzonymi

[301] Art. 26 ust. 1. Obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, Dz.U. poz. 1246.

[302] *Informacja o wynikach kontroli „Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów"*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2023.

postępowaniami był niewystarczający. W 15 starostwach i w 73% zbadanych spraw stwierdzono różnego rodzaju nieprawidłowości. NIK zwróciła również uwagę na fakt, że w większości zbadanych spraw klasyfikację gruntów przeprowadzali klasyfikatorzy zaproponowani przez właściciela gruntu, co samo w sobie nie było niezgodne z prawem, lecz zdaniem NIK dopuszczono w ten do naruszenia bezstronności i niezależności klasyfikatorów, ponieważ osoby, które winny działać w postępowaniu w charakterze powołanego przez starostę biegłego, wydając opinie w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, znajdowały się w sytuacji podwójnej lojalności, tj. wobec interesu publicznego oraz prywatnego, co uznawane jest za jeden z mechanizmów korupcjogennych.

Opis działania

W systemie gleboznawczej klasyfikacji gruntów dokonane zostaną następujące zmiany:

- określone zostaną minimalne wymagania wobec klasyfikatorów,
- zadania związane z klasyfikacją gruntów (w tym: wybór klasyfikatora, zgłoszenie wyników klasyfikacji do Ewidencji Gruntów i Budynków) przekazane zostaną gminom,
- zniesiona zostanie możliwość wskazania klasyfikatora przez podmiot występujący z wnioskiem o klasyfikację,
- wynagrodzenia klasyfikatorów wypłacane będą z budżetów gmin, z tym że w przypadku przeprowadzenia klasyfikacji na wniosek właściciela (lub posiadacza), gmina obciąży kosztami wnioskodawcę,
- stworzenie rejestru (lub dodanie odpowiednich danych w EGiB) zawierającego szczegóły klasyfikacji i reklasyfikacji działek,
- przepisy dotyczące klasyfikacji gruntów zostaną dostosowane do ustawy o ochronie gruntów,
- ustalony zostanie, z racjonalnie wyznaczonym okresem dostosowawczym, maksymalny odstęp czasu między kolejnymi klasyfikacjami – w wielu przypadkach decyzja klasyfikacyjna została wydana 40, 50 lub 60 lat temu i wskazana jest ponowna kontrola stanu faktycznego.

Uzasadnienie

Proponowane działania mają uzasadnienie przede wszystkim w wynikach kontroli NIK, które wskazały liczne

	nieprawidłowości, mające swe źródło zarówno w nierzetelnych działaniach starostów, jak i w niedoskonałości obowiązujących aktów prawnych. Wydaje się również, że gminy bezpośrednio zainteresowane dochodami z podatku rolnego wykażą większą staranność w egzekwowaniu obowiązku rzetelnego ustalenia klasyfikacji gleboznawczej gruntów położonych na jej terenie. Prawidłowa klasyfikacja będzie miała również wpływ na podejmowane decyzje lokalizacyjne.
Wpływ na inne cele	Proponowane działania powinny przyczynić się – w dłuższym okresie – do zwiększenia dochodów gmin. Przeniesienie obsługi podatku rolnego na poziom gminny będzie również sprzyjać osiągnięciu celu R5 – *Zwiększenie przeciętnej powierzchni gospodarstwa rolnego*.

4.6.1.4. Zróżnicowanie udziałów w PIT

Obszar	**F – Finanse publiczne**
Cel szczegółowy	**F2 – Zwiększenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego**
Stan obecny	Dochody JST z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) stanowią największą część dochodów własnych JST, za które uważa się – zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji[303] – wszystkie dochody JST poza subwencjami ogólnymi i dochodami z budżetu państwa. W 2024 r. dochody z PIT stanowiły 39,1% wszystkich dochodów własnych JST i 20,3% ogólnej kwoty dochodów JST, przy czym dla miast na prawach powiatu dochody z PIT stanowiły 25,8% wszystkich dochodów, a dla gmin wiejskich – tylko 14,5%. Dochody z PIT oraz dochody z podatku dochodowego od osób prawnych są jedynymi przykładami dochodów publicznych, z których wpływy są dzielone między Skarb Państwa i JST. Wszystkie kompetencje związane z poborem i egzekucją należności z tytułu PIT i CIT, a także z udzielaniem ulg, zwolnień i odroczeń zobowiązań podatkowych z tytułu PIT i CIT

[303] *Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.*

przysługują Krajowej Administracji Skarbowej. Zaliczenie dochodów z PIT i CIT do dochodów własnych JST wyjaśnia się przede wszystkim faktem, iż kwoty przekazywane jednostkom samorządowym nie wynikają z arbitralnych decyzji administracji rządowej, lecz z ustawowo określonych reguł podziału wpływów z tych podatków między Skarb Państwa i JST. Warto jednak nadmienić, że po roku 2022 można wskazać przypadki zasilania JST kwotami wpływów z PIT i CIT odbiegającymi od tych, które wynikały ze wspomnianych powyżej ustawowych reguł podziału.

Pod rządami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 r.[304] należne JST udziały w faktycznych wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wynosiły:

- dla gmin: rosnąco od 35,72% w 2003 r. do 38,46% w 2024 r. i docelowo do 39,34%,
- dla powiatów i – dodatkowo – dla miast na prawach powiatu: 10,25%,
- dla województw: 1,60%,

dzielone między JST proporcjonalnie do wpływów z PIT zrealizowanych dwa lata przed rokiem, dla którego dokonywano podziału.

W 2022 r. dokonano zmiany zasad podziału środków z PIT między JST, wprowadzając jednolite (miesięczne) raty wypłat dla JST, obliczane na podstawie przewidywanych wpływów z PIT, z ewentualną korektą (*in plus* albo *in minus*) dokonywaną w kolejnym roku. W praktyce system ten nie wszedł jednak w życie, a należne wyrównania dokonywane były niezgodnie z ustawowymi zasadami.

W nowej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, uchwalonej w październiku 2024 r.[305], dokonano zasadniczej zmiany, przyjmując za podstawę wyliczania kwot dla JST nie faktycznie zrealizowane wpływy, a wysokość deklarowanych dochodów podlegających opodatkowaniu, przy czym należne JST kwoty mają wynosić – w relacji do dochodów podlegających opodatkowaniu:

[304] Dz.U. Nr 203, poz. 1966, ostatni tekst jednolity – Dz.U. z 2024 r. poz. 356.

[305] Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. poz. 1572.

- dla gmin bez miast na prawach powiatu – 7%,
- dla miast na prawach powiatu – 8,6%,
- dla powiatów – 2%,
- dla województw – 0,35%.

Według obliczeń Ministerstwa Finansów nowe udziały gmin w PIT pochłaniać będą ok. 85% wszystkich wpływów z PIT, podczas gdy w latach 2019–2024 wynosił on od 36% w 2023 r. do prawie 50% w roku 2022. Znacznie mniejsze będą natomiast dochody JST z tytułu subwencji ogólnej – według szacunków Ministerstwa Finansów w 2025 r. JST otrzymają w formie subwencji ogólnych tylko ok. 40% kwoty subwencji wypłaconych w 2024 r.

Skutki zmian systemu dochodów JST dla obszarów wiejskich są obecnie trudne do oceny, nie dysponujemy bowiem żadnymi danymi (poza szacunkami Ministerstwa Finansów i wieloletnimi prognozami finansowymi JST – nie do końca wiarygodnymi) odnoszącymi się do finansów JST w 2025 r. O ile nowy system ustalania udziałów w PIT wydaje się dla obszarów wiejskich korzystny, o tyle pod uwagę trzeba wziąć również fakt, iż JST na obszarach wiejskich w największym stopniu uzależnione były od rozmiarów otrzymywanych subwencji ogólnych.

Zamieszczona poniżej tabela 81 ilustruje dwie kwestie związane z dochodami gmin z udziałów w PIT i CIT oraz z subwencji ogólnych:

- niższe dochody gmin położonych w oddaleniu od dużych miast,
- przewidywane skutki, jakie dla sytuacji finansowej gmin na obszarach wiejskich mieć będzie wdrożenie nowego systemu dochodów samorządowych.

Różnice między gminami „nieaglomeracyjnymi" i aglomeracyjnymi są szczególnie duże w przypadku dochodów z CIT (które nie mają jednak większego znaczenia dla ogólnej wielkości dochodów tych gmin) oraz w przypadku znacznie bardziej istotnych dochodów z PIT. Zauważyć też należy, że jeśli uznamy za wiarygodne szacunki Ministerstwa Finansów odnoszące się do dochodów JST w 2025 r., to okaże się, że nowa ustawa o dochodach JST tylko w niewielkim stopniu zmniejszyła rozpiętości dochodowe między aglomeracjami i pozostałymi gminami.

Tabela 81. Relacje dochodów na 1 mieszkańca w gminach „nieaglomeracyjnych" do dochodów w gminach „aglomeracyjnych"

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Dochody na 1 mieszkańca w gminach aglomeracyjnych = 100						
Gminy miejskie							
Subwencja, PIT i CIT	**92,17**	**95,10**	**92,24**	**95,03**	**95,64**	**94,67**	**94,11**
Subwencja ogólna	107,97	110,14	103,53	108,51	102,75	105,79	187,53
PIT	82,28	83,76	82,41	84,48	84,60	82,34	88,57
CIT	82,28	83,76	82,41	84,48	84,60	82,34	88,57
Gminy miejsko-wiejskie							
Subwencja, PIT i CIT	**56,63**	**57,55**	**59,10**	**59,02**	**58,90**	**55,42**	**59,85**
Subwencja ogólna	117,46	125,09	121,27	123,03	114,23	119,87	192,12
PIT	63,11	65,94	65,66	72,31	66,54	63,65	80,05
CIT	61,13	68,03	63,10	70,74	66,14	64,46	56,50
Gminy wiejskie							
Subwencja, PIT i CIT	**92,93**	**100,02**	**104,43**	**109,18**	**102,37**	**96,88**	**98,14**
Subwencja ogólna	132,50	139,81	138,91	136,69	130,94	130,98	216,46
PIT	51,15	55,59	54,21	75,92	54,51	51,98	70,77
CIT	29,21	31,82	35,69	32,79	33,92	32,95	25,71

Źródło: obliczenia własne na podstawie baz danych Ministerstwa Finansów ze sprawozdań Rb-27s.

Należy pamiętać, że w odniesieniu do wielu istotnych zadań publicznych realizowanych przez gminy koszty ponoszone przez gminy wiejskie są – z uzasadnionych przyczyn – większe niż koszty wykonywania tych samych zadań w dużych skupiskach miejskich.

Opis działania

W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadzone zostaną zmiany polegające na:

- podwyższeniu o 1–2 punkty procentowe udziałów gmin spełniających określone w ustawie kryteria w dochodach podlegających obciążeniem PIT w należnych dochodach z PIT,
- wyłączeniu dochodów uzyskanych z podwyższonych udziałów PIT z podstawy obliczania należnej gminom subwencji ogólnej.

Kryteria warunkujące prawo do otrzymania wyższych udziałów w PIT powinny obejmować w szczególności:

- położenie gminy poza strefami otaczającymi większe miasta,

- niskie dochody na jednego mieszkańca,
- przeznaczanie środków pochodzących ze zwiększonych udziałów na wzrost udziału inwestycji w wydatkach gminy.

Wykaz gmin uprawnionych do wyższych udziałów w PIT powinien być okresowo (raz na 3–4 lata) weryfikowany.

Uzasadnienie

Proponowane zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego mają na celu z jednej strony wzmocnienie dochodów własnych gmin, którym przyznane zostaną wyższe udziały w PIT, z drugiej zaś – stworzenie wyraźnych zachęt do podejmowania działań służących zwiększeniu liczby miejsc pracy na terenach wiejskich, co wymagać będzie znaczących wydatków inwestycyjnych służących zarówno bezpośrednim nakładom na tworzenie nowych miejsc pracy, jak i inwestycjom w infrastrukturę społeczną i techniczną.

W obecnym systemie dochodów samorządowych dla wielu gmin zwiększenie udziałów w PIT oznaczałoby wyłącznie zmianę struktury dochodów – pośrednim skutkiem przyznania wyższych udziałów w PIT będzie bowiem zmniejszenie należnej subwencji ogólnej. Aby uniknąć takiego efektu, konieczne jest zaproponowane powyżej wyłączenie dodatkowych wpływów z PIT z podstawy obliczania subwencji ogólnej, uzależnione jednak odpowiednim wykorzystaniem dodatkowo pozyskanych środków. Należy przy tym podkreślić, że proponowana zmiana nie oznacza przymusu zwiększania wydatków inwestycyjnych – suwerenną decyzją gminy będzie więc albo uzyskanie większych środków z PIT i wykorzystanie ich na inwestycje dające możliwości wzrostu zatrudnienia i – dzięki temu – dalszego wzrostu dochodów z PIT, albo rezygnacja z takiej możliwości.

Wpływ na inne cele

Proponowane zmiany w zasadach zasilania gmin środkami z PIT są bezpośrednio powiązane z celami określonym dla obszaru „Rozwój obszarów wiejskich", a także z celami sektorowymi F2 – *Zwiększenie samodzielności finansowej JST* i F3 – *Zapewnienie środków na zadania objęte programem przebudowy wsi i rolnictwa* z obszaru „Finanse publiczne".

4.6.2. Zwiększenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego

O zdolności JST do wykonywania powierzonych jej zadań nie decydują wyłącznie rozmiary ich zasobów finansowych, lecz także inne czynniki, z których wskazać można w szczególności jakość zarządzania finansami oraz możliwość swobodnego decydowania o przeznaczeniu – w ramach określonych dla JST zadań i kompetencji – posiadanymi środkami finansowymi.

Działania powiązane z tym celem sektorowym służą temu, by w możliwie szerokim zakresie zwolnić JST z obowiązku wykorzystania dochodów pochodzących z określonych źródeł na ustawowo wskazane zadania. W pewnych przypadkach – na przykład przy udzielaniu JST dotacji celowych[306] – powiązanie takie można uznać za uzasadnione. Funkcjonuje jednak wiele przepisów, które – w naszym przekonaniu – są zbędne i obniżają zdolność JST do naprawdę efektywnego gospodarowania posiadanymi środkami.

Opisane poniżej działania nie zwiększają rozmiarów środków należnych samorządom, nie zmieniają też ani zakresu ich zadań, ani standardów wykonania tych zadań. Niewątpliwą zaletą ich wdrożenia byłoby również zakończenie trwających od wielu lat sporów związanych z przepisami ograniczającymi samorządom samodzielne dysponowanie ich środkami.

4.6.2.1. Likwidacja zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie ustaw

Obszar	**F – Finanse publiczne**
Cel szczegółowy	**F2 – Zwiększenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego**
Stan obecny	W katalogu zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) wyróżnia się trzy podstawowe kategorie tych zadań: • zadania własne, wykonywane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność,

[306] Odrębnym problemem, wykraczającym poza ramy tego opracowania, jest kwestia przyczyn, dla których JST, zwłaszcza te mniejsze, zostały tak silnie uzależnione od dochodów pochodzących z dotacji.

- zadania z zakresu administracji rządowej zlecone JST na podstawie ustaw i inne zadania zlecone JST ustawami[307],
- zadania wykonywane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej.

Zadania zlecone finansowane są dotacjami z budżetu państwa, które powinny pokrywać pełne koszty wykonania tych zadań. W praktyce rozmiary finansowania zadań zleconych są – od 1990 r. – źródłem kontrowersji między Ministerstwem Finansów i JST. Źródłem tych kontrowersji jest brak jasnych reguł wyliczania kwot należnych JST na zadania zlecone oraz niejasne przepisy dotyczące sposobu rozliczania dotacji na zadania zlecone.

Trudno za precyzyjne określenie wielkości kwot należnych JST uznać przepis art. 49 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[308] stanowiący, iż kwoty te *ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju*. W kwestii kwot należnych do zwrotu problemem jest ustalenie relacji między treścią art. 168 ust. 6 ustawy o finansach publicznych[309], zgodnie z którym dotacje celowe na realizację zadań zleconych ustawami w części, *w jakiej zadanie nie zostało wykonane*, a treścią art. 169 ust. 1 i 2, nakazującą zwrot do budżetu państwa dotacji wykorzystanej w nadmiernej wysokości, co w szczególności oznacza dotację otrzymaną w wysokości *wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania*.

Opis działania

Zadania przypisane obecnie JST jako zadania zlecone na mocy ustaw zostaną przekształcone w obligatoryjne zadania własne, a dotychczasowe dotacje przyznawane z budżetu państwa na finansowanie tych zadań zostaną zniesione, z jednoczesnym zwiększeniem środków należnych JST na finansowanie zadań własnych. Wyjątek od ogólnej zasady likwidacji zadań zleconych stanowić będą zadania polegające na wypłacie świadczeń pieniężnych (w tym dotacji), jeśli kryteria przyznawania tych świadczeń i ich wysokość są jednoznacznie

[307] Przykładem zadań zleconych JST niebędących zadaniami z zakresu administracji rządowej są zadania JST związane z organizacją wyborów i referendów.

[308] Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. poz. 1572 ze zm.

[309] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.

określone przepisami ustawowymi lub przepisami wydanymi na podstawie ustaw wprowadzających te świadczenia. Taki charakter ma obecnie np. zadanie polegające na wypłacie dopłat do paliwa rolniczego.

Na finansowanie tych świadczeń przysługiwać będzie JST pełna kwota należnych do wypłaty świadczeń i ryczałtowy koszt wykonywania tego zadania, wypłacane z budżetu państwa w formie dotacji.

Uzasadnienie

Likwidacja większości zadań zleconych i równoczesne przekształcenie dotacji do zadań zleconych w dodatkowe środki na zadania własne przybliży system finansów samorządowych do zgodności z zasadą jedności materialnej budżetu[310]. Zniesienie ograniczeń w przeznaczeniu środków pochodzących z dotacji na zadania zlecone w znaczący sposób zwiększy możliwość swobodnego kształtowania struktury wydatków budżetowych, a przez to – stworzy szanse dla zwiększenia efektywności wydatków JST.

Wpływ na inne cele

Dając możliwość większej elastyczności kształtowania struktury wydatków budżetowych, realizacja opisywanego zadania służyć będzie realizacji celów F1 – *Wzmocnienie finansowe JST na terenach wiejskich* oraz F3 – *Zapewnienie środków na zadania objęte programem przebudowy wsi i rolnictwa*. Celom tym służyć też będzie urealnienie kosztów wykonywania zadań finansowanych obecnie dotacjami do zadań zleconych.

Dodatkowe uwagi

Wprowadzenie opisanych powyżej zadań oznaczać będzie konieczność zmian legislacyjnych, obejmujących:

- zmiany w ustawach zlecających JST wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej,
- przebudowę ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, uwzględniającą zmianę zakresu zadań własnych JST i urealnienie kosztów wykonywania zadań mających obecnie status zadań zleconych,

[310] W art. 42 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zasadę jedności budżetu wyrażono formułą: *Środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej*. Zauważmy, że sformułowanie to nie określa dopuszczalnego (na mocy przepisów szczególnych) zakresu stosowania tej zasady.

- nowelizację ustawy o finansach publicznych, likwidującą opisane powyżej niejasności związanych z zadaniami zleconymi.

Przekształcenie większości zadań zleconych JST w obligatoryjne zadania własne nie powoduje zniesienia samej kategorii zadań zleconych, mających zresztą podstawę w art. 166 ust. 2 Konstytucji[311]. W takiej formie wykonywane będą nadal wskazane powyżej zadania mające obecnie status zadań zleconych, dopuszczalne będzie także incydentalne stosowanie formy zadań zleconych.

4.6.2.2. Zniesienie *quasi*-funduszy w budżetach JST

Obszar	**F – Finanse publiczne**
Cel szczegółowy	**F2 – Zwiększenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego**
Stan obecny	W obecnym stanie prawnym obowiązuje wiele ustaw, w których „przy okazji" ustanowienia dochodów JST nałożono na nie obowiązek przeznaczenia ich na cele (zadania) wskazane w ustawie ustanawiającej dany rodzaj (źródło) dochodów. Obowiązek ten może dotyczyć albo całości dochodów danego rodzaju, albo – jak w przypadku przepisu dotyczącego finansowania izb rolniczych z wpływów z podatku rolnego – ustawowo określonej części tych wpływów. Przepisy takie znaleźć można w szczególności w: • ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne[312], zgodnie z którą dochody powiatów i województw samorządowych z opłat za udostępnianie materiałów z zasobów geodezyjnych i kartograficznych i innych czynności związanych z prowadzeniem tych zasobów mają być przeznaczone na zadania związane z gromadzeniem, aktualizacją, uzupełnianiem, udostępnianiem i zabezpieczaniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz wyłączaniem materiałów z zasobu,

[311] *Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych.*

[312] Dz.U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.

- ustawie z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych[313], zgodnie z którą 2% wpływów z podatku rolnego przeznacza się na funkcjonowanie izb rolniczych,
- ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym[314], zgodnie z którą dochody z opłat za korzystanie przez operatora lub przewoźnika z przystanków stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego przeznacza się w całości na utrzymanie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz na budowę przystanków, dworców i wiat przystankowych,
- ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[315], zgodnie z którą opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi muszą być wykorzystane na pokrycie kosztów finansowania systemu gospodarowania opłatami komunalnymi,
- ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zgodnie z którą opłaty za wydawanie zezwoleń na sprzedaż i obrót hurtowy napojami alkoholowymi przeznacza się na finansowanie gminnych i wojewódzkich programów profilaktyki i przeciwdziałania problemom alkoholowym, programów przeciwdziałania narkomanii oraz innych działań związanych z profilaktyką i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz z integracją społeczną osób uzależnionych,
- ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[316], zgodnie z którą dochody budżetów województw samorządowych związane z wyłączaniem z produkcji gruntów rolnych powinny być przeznaczone „w pierwszej kolejności" na finansowanie ochrony, rekultywacji i poprawy jakości gruntów rolnych oraz na wypłatę odszkodowań przewidzianych ustawą.
- ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[317], nakazującej przeznaczenie dochodów JST z opłat za korzystanie ze środowiska oraz kar za naruszenie

[313] Dz.U. z 2022 r. poz. 183.
[314] Dz.U. z 2023 r. poz. 2778 ze zm.
[315] Dz.U. z 2024 r. poz. 399 ze zm.
[316] Dz.U. z 2024 r. poz. 82.
[317] Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.

warunków, na jakich może się to odbywać, na zadania gmin i powiatów na ochronę środowiska,

- ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[318], nakazującej przeznaczenie przez JST całości dochodów uzyskanych z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących, na finansowanie zadań inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych związanych z siecią drogową, utrzymania i funkcjonowania infrastruktury oraz urządzeń drogowych, oraz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Nie jest to jedyny przykład wiązania dochodów JST z konkretnymi wydatkami – ma to również miejsce w opisanym w odrębnym działaniu problemie finansowania zadań zleconych jednostkom samorządowym na mocy ustaw.

Taki stan rzeczy jest wyraźnie sprzeczny zarówno z zasadami finansów samorządowych w prawie krajowym, jak i z ratyfikowaną przez Polskę, bez zastrzeżeń i wyłączeń, Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, zgodnie z którą:

- *społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień*[319],
- *w miarę możliwości, subwencje przyznane wspólnotom lokalnym, nie powinny być przeznaczane na finansowanie projektów specyficznych, a przyznanie subwencji nie powinno przynosić uszczerbku fundamentalnej wolności polityki wspólnot lokalnych we właściwej im dziedzinie kompetencji*[320].

Opis działania

Ze wszystkich ustaw zawierających przepisy ustanawiające poszczególne rodzaje dochodów JST (w tym wszystkich ustaw wymienionych powyżej) zostaną usunięte przepisy nakazujące przeznaczenie tych dochodów na cele wskazane w ustawie. Dokonanie takich zmian nie zmienia katalogu dochodów JST, nie wprowadza też żadnych zmian w regulacjach określających zakres i sposób wykonywania (standardy) zadań przypisanych do wykonania jednostkom samorządu terytorialnego.

[318] Dz.U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.

[319] Art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

[320] Tamże, art. 9 ust. 7.

Uzasadnienie Realizacja opisywanego zadania zwiększa – podobnie jak zastąpienie zadań zleconych zadaniami własnymi – swobodę wykorzystywania przez JST należnych im zasobów finansowych. Pozwoli to na podjęcie działań zmierzających do bardziej efektywnego wykonywania zadań mających obecnie status zadań zleconych, a przez to faktycznie zwiększy możliwość finansowania zadań własnych.

Wpływ na inne cele Realizacja tego zadania służy dokładnie takim samym celom, jak likwidacja zadań zleconych. Zwiększenie samodzielności finansowej samorządów będzie również miało wpływ na realizację zadań z obszaru *Rozwój obszarów wiejskich*, zwiększając możliwości finansowania przez JST (głównie przez gminy) zadań służących tworzeniu miejsc pracy i usprawnieniu usług publicznych.

Dodatkowe uwagi Do rozważenia jest uznanie za wyjątek od zasady zniesienia związków między rodzajami dochodów i wydatkami dla utrzymania nakazu wykorzystywania dochodów z opłat za wywóz odpadów wyłącznie na wydatki związane z tym celem. Służy to nadaniu tym opłatom wyraźnego charakteru opłaty za usługę, a nie instrumentu polityki fiskalnej finansującego inne zadania.

4.6.2.3. Zmiana konstrukcji norm ostrożnościowych wiążących JST

Obszar **F – Finanse publiczne**

Cel szczegółowy **F1 – Wzmocnienie finansowe JST na obszarach wiejskich**

Stan obecny Zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych *organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym* nie będzie spełniona nierówność:

$$\frac{R+O}{Db} \leq \frac{1}{7} \cdot \sum_{i=1}^{7} \frac{Dbei - Wbei}{Dbi}$$

gdzie:

R – planowana kwota spłat zobowiązań w roku budżetowym

O – planowana kwota wydatków na obsługę długu w roku budżetowym

Db – planowane na rok budżetowy dochody bieżące budżetu pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące

Dbei – dochody bieżące w roku poprzedzającym o *i* lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)

Dbi – dochody bieżące w roku poprzedzającym o *i* lat rok budżetowy, pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące

Wbi – wydatki bieżące w roku poprzedzającym o *i* lat rok budżetowy, pomniejszone o wydatki bieżące z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, wydatki bieżące na obsługę długu oraz wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA.

Opis działania Art. 243 ustawy o finansach publicznych zostanie znowelizowany przez zniesienie obligatoryjnego charakteru relacji opisanej w tym przepisie.

Uzasadnienie Przepis art. 243 ustawy o finansach publicznych miał stanowić barierę dla nadmiernego zadłużania się JST. Nie spełnia on jednak takiej roli, co wynika zarówno z błędów legislacyjnych popełnionych przy jego formułowaniu[321], jak i z praktyki jego stosowania.

[321] Dwa najistotniejsze błędy w sformułowaniu przepisu art. 243 ust. 1 polegają na tym, że:

1) spełnienia warunku dopuszczalności uchwalenia budżetu w proponowanym kształcie nie da się ocenić w momencie uchwalania budżetu, gdyż spełnienie lub nie tego warunku zależy od wielkości budżetowych z późniejszych lat,
2) wbrew logice całej konstrukcji uchwalenie budżetu jest dopuszczalne również wtedy, gdy nierówność określająca warunki uniknięcia nadmiernego zadłużenia jest spełniona dla roku budżetowego i nie jest spełniona dla wszystkich kolejnych lat.

Za zniesieniem normy z art. 243 przemawia również fakt, iż praktyka weryfikacji spełnienia tej normy polega na analizie przez regionalne izby obrachunkowe (RIO) wieloletnich prognoz finansowych JST, a efektem tej weryfikacji jest pozytywna lub negatywna opinia o proponowanym w projekcie uchwały budżetowej wzroście zadłużenia JST, przy czym, odwołując się do przepisu art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, stanowiącego że *wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna*, RIO najczęściej uchylają się od oceny rzetelności prognoz. Spowodowało to sytuację, w której wieloletnia prognoza finansowa JST traktowana jest jako dokument zapewniający wystawienie przez RIO pozytywnej opinii o możliwości zaciągnięcia nowego zadłużenia, a nie jako faktyczna podstawa wieloletniego planowania finansowego. W oczywisty sposób pogarsza to jakość planowania finansowego w JST.

Wpływ na inne cele

Przywracając właściwą rolę wieloletniej prognozie finansowej, realizacja proponowanego działania przyczyni się z jednej strony do zwiększenia samodzielności finansowej JST, z drugiej zaś – wymusi inne podejście do możliwości bezpiecznego wzrostu zadłużenia, przenosząc pełną odpowiedzialność za zaciąganie długu na organy JST.

Dodatkowe uwagi

Celowe wydaje się ustanowienie obowiązku:

- organu wykonawczego JST: przedstawienia w uzasadnieniu projektu uchwały budżetowej lub projektu wieloletniej prognozy finansowej omówienia relacji związanych z zadłużeniem JST, zawierającego w szczególności wskaźniki określone w obecnym brzmieniu art. 243 ustawy o finansach publicznych,
- RIO: przedstawienia w opinii o projekcie uchwały budżetowej swojej oceny polityki zadłużenia prowadzonej przez JST, jednak bez możliwości uznania przekroczenia norm zawartych w obecnym brzmieniu art. 243 jako podstawy działań nadzorczych.

4.6.3. Zapewnienie środków na zadania programu przebudowy wsi i rolnictwa

Realizacja programu przebudowy wsi i rolnictwa wymagać będzie znacznych nakładów, a wobec pogarszającej się sytuacji finansowej sektora finansów publicznych konieczne jest poszukiwanie źródeł finansowania programu przede wszystkim w oszczędnościach, jakie można poczynić, jeśli zrezygnuje się z ponoszonych obecnie, a nieefektywnych wydatków publicznych, a także w wykorzystaniu środków, które zostały zgromadzone na rachunkach instytucji publicznych.

Odrębną kwestią jest konieczność zwiększenia potencjału rozwojowego gmin i powiatów z obszarów wiejskich. Powinny one odgrywać kluczową rolę w realizacji zadań, których celem jest poprawa jakości życia na wsi, wymagająca przede wszystkim dalszej rozbudowy infrastruktury społecznej i technicznej wsi oraz stworzenia możliwości wzrostu zatrudnienia na obszarach wiejskich.

Ważnym kierunkiem zmian, zwiększającym możliwości skutecznego dążenia do realizacji celów programu jest wreszcie bardziej selektywne ukierunkowanie środków publicznych i ich koncentracja na kluczowych zadaniach.

4.6.3.1. Selekcja celów dotacji inwestycyjnych dla JST

Obszar	F – Finanse publiczne
Cel szczegółowy	**F3 – Zapewnienie środków na zadania programu przebudowy wsi i rolnictwa**
Stan obecny	Obecny system wspierania obszarów wiejskich zawiera szeroki katalog instrumentów pomocowych, które mogą być wykorzystywane przez gminy i powiaty na obszarach wiejskich do zwiększenia ich potencjału inwestycyjnego. Dane finansowe obrazujące finanse JST na obszarach wiejskich wskazują na ogromne znaczenie, jakie środki pomocowe mają (a przynajmniej mogą mieć) dla tych obszarów.
Opis działania	Dotacje inwestycyjne udzielane JST na zadania związane z realizacją zadań własnych JST zostaną ograniczone do inwestycji: • w istotny sposób wpływających na poziom życia mieszkańców, • służących bezpośrednio ochronie środowiska, w tym – inwestycji termomodernizacyjnych i innych inwestycji ograniczających zanieczyszczenie środowiska,

- służących rozbudowie infrastruktury dla obsługi rolnictwa i rynków rolnych,
- służących zwiększeniu produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii lub poprawie zaopatrzenia w wodę,
- wspierających tworzenie nowych miejsc pracy w jednostkach świadczących usługi publiczne lub usługi na rzecz rolnictwa.

Uzasadnienie

Celem tego działania nie jest ograniczenie rozmiarów dotacji inwestycyjnych dla JST, lecz doprowadzenie do koncentracji wysiłku inwestycyjnego samorządów na tych obszarach i zadaniach, które mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia strategicznych celów rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich.

Ograniczenia wsparcia inwestycji realizowanych zarówno z udziałem środków unijnych, jak i z dotacji krajowych powinny również polegać na wprowadzeniu restrykcyjnych przepisów związanych z koniecznością przestrzegania przy projektowaniu inwestycji wspieranych środkami publicznymi wymogów zrównoważonego rozwoju, w tym – neutralności klimatycznej.

Wdrożenie powyższej rekomendacji nie oznaczałoby oczywiście ograniczenia podejmowania przez JST inwestycji w innych obszarach, jeśli inwestycje te byłyby finansowane środkami własnymi.

Wpływ na inne cele

Realizacja tego działania bezpośrednio wpływa na działania służące osiągnięciu celów ustalonych dla obszaru „Rozwój obszarów wiejskich".

4.6.3.2. Wzrost udziału instytucji pozabudżetowych w finansowaniu rolnictwa i rozwoju wsi

Obszar	**F – Finanse publiczne**
Cel szczegółowy	**F3 – Zapewnienie środków na zadania programu przebudowy wsi i rolnictwa**

Stan obecny

Ustawa budżetowa na rok 2025 zawiera – oprócz planu dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu państwa – plany finansowe 131 instytucji pozabudżetowych, różniących

się od siebie formą organizacyjną, zadaniami, a także rozmiarami przychodów i zasobami posiadanych środków.

Dla zilustrowania skali zróżnicowania instytucji pozabudżetowych można wskazać następujące fakty:

- wykaz instytucji pozabudżetowych obejmuje państwowe fundusze celowe, agencje wykonawcze (w tym Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa), instytucje gospodarki pozabudżetowej oraz inne osoby prawne zaliczane do sektora finansów publicznych, działające według zasad określanych odrębnie dla danej instytucji lub grupy instytucji,
- w planach na rok 2025 planowane przychody instytucji pozabudżetowych wynoszą od kilkudziesięciu tysięcy złotych do ponad 456,7 mld zł dochodów Funduszu Pracy,
- niektóre fundusze celowe dysponują zasobami wolnych środków przekraczających miliard złotych, a największe zasoby wolnych środków zgromadził Fundusz Pracy, który według ustawy budżetowej na rok 2025 zacznie ten rok z zasobami wolnych środków wynoszącymi prawie 24 mld zł i do końca roku zwiększy te zasoby do ponad 24,4 mld zł,
- w niektórych instytucjach zasoby wolnych środków odpowiadają kilkuletnim wydatkom tych instytucji – w szczególności Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP) dysponował na początku roku 2025 wolnymi środkami odpowiadającymi jego wydatkom na ponad 25 lat.

W odniesieniu do większości instytucji pozabudżetowych obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości przejęcia ich nadwyżek finansowych jako dochodów budżetu państwa. Ma to zapewnić tym instytucjom pewną autonomię finansową. Dla poprawy sytuacji budżetu państwa kilkakrotnie zastosowano w przeszłości obejście polegające na ustawowym rozszerzeniu zakresu zadań instytucji, umożliwiając w ten sposób przekazanie jej do finansowania zadanie obciążające wcześniej wydatki budżetu państwa. Zauważyć należy, że operacja taka faktycznie nie zmienia sytuacji sektora finansów publicznych jako całości, daje jednak możliwość odblokowania środków zgromadzonych w nadmiernej wysokości na rachunkach instytucji pozabudżetowych.

Opis działania

Dokonany zostanie przegląd działań ujętych w programie przebudowy wsi i rolnictwa, którego celem będzie ustalenie:

- które działania mogą być zgodnie z obowiązującymi przepisami finansowane ze środków instytucji pozabudżetowych dysponujących wystarczającymi zasobami wolnych środków,
- które działania odpowiadają ogólnie ujętym celom i kierunków działania instytucji pozabudżetowych i mogą być, bez naruszania charakteru danej instytucji, finansowane z jej środków po dokonaniu odpowiednich zmian legislacyjnych.

Efektem tego przeglądu będzie ustalenie zestawu działań programu, które będą finansowane ze środków pozabudżetowych, oraz uruchomienie procedury zmierzającej do niezbędnych zmian ustaw regulujących zadania i finanse wybranych instytucji pozabudżetowych. W dalszej konieczności wydatki wskazanych instytucji pozabudżetowych zostaną uwzględnione w wieloletnim programie przebudowy wsi i rolnictwa oraz w planach finansowych tych instytucji włączanych w kolejnych latach realizacji programu przebudowy wsi i rolnictwa do projektów ustaw budżetowych.

Uzasadnienie

Proponowane działanie wzmocni finansowe podstawy programu przebudowy wsi i rolnictwa bez nadmiernego obciążania budżetu państwa. Uruchomienie wolnych środków instytucji pozabudżetowych pozwoli na korzystne zróżnicowanie źródeł finansowania programu, a jednocześnie będzie drogą do uruchomienia środków publicznych bezproduktywnie zablokowanych na rachunkach instytucji publicznych, które albo z przyczyn organizacyjnych nie są w stanie efektywnie wykorzystywać posiadanych środków, albo dysponują ustawowo im przyznanymi środkami nieadekwatnymi do kosztów powierzonych im działań.

Kluczowe dla wykonania tego działania będzie możliwie szerokie wykorzystanie środków Funduszu Pracy.

Wpływ na inne cele

Ujęcie wybranych działań w planach finansowych instytucji pozabudżetowych zapewni tym działaniom stabilne źródło finansowania.

Dodatkowe uwagi Do rozważenia pozostaje możliwość wykorzystania – przy finansowaniu działań związanych z promocją dobrych nawyków żywnościowych oraz działań na rzecz poprawy żywienia w placówkach publicznych – środków NFZ.

4.6.3.3. Zmiana proporcji podziału środków WPR

Obszar	**F – Finanse publiczne**
Cel szczegółowy	**F3 – Zapewnienie środków na zadania programu przebudowy wsi i rolnictwa**
Stan obecny	W procedurze budżetowej Unii Europejskiej środki na zadania wspólnej polityki rolnej ujmowane są – zarówno w kwotach łącznych, jak i w podziale na środki dla poszczególnych państw członkowskich – w podziale na dwa filary WPR: • środki Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), z którego finansowane są przede wszystkim dopłaty bezpośrednie oraz – w znacznie mniejszym wymiarze – tzw. interwencje rynkowe, • środki Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), z którego finansowane są przede wszystkim zadania z zakresu rozwoju obszarów wiejskich, a w tym – zadania związane z budową infrastruktury obszarów wiejskich i dotacje inwestycyjne dla gospodarstw rolnych. Środki EFRG i EFRROW dzielone są między państwa członkowskie według różnych algorytmów, co sprawia, że proporcje środków EFRG i EFRROW przyznanych poszczególnym państwom członkowskim są mocno zróżnicowane – w perspektywie finansowej 2021–2027 udział środków EFRG w łącznej kwocie środków WPR przyznanych państwom członkowskim wynosił (przed opisanymi poniżej przesunięciami) od 27% dla Malty do 91,8% dla Danii i 90,6% dla Niderlandów. Algorytmy podziału środków EFRG i EFRROW nie mogą uwzględniać wszystkich potrzeb i uwarunkowań poszczególnych państw członkowskich i z tego powodu prawo unijne[322]

[322] Zob. art. 103 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez

dopuszcza możliwość dokonywania przez państwa członkowskie przesunięć środków między oboma filarami WPR. Zgodnie z art. 103 rozporządzenia nr 2021/2115 państwo członkowskie może podjąć decyzję o przesunięciu:

- do 25% przydziału na płatności bezpośrednie do jego przydziału na EFRROW,
- do 25% przydziału na EFRROW w latach budżetowych 2024–2027 do jego przydziału na płatności bezpośrednie,

przy czym dla państw, w których płatności bezpośrednie na hektar są niższe niż 90% średniej unijnej (w tym dla Polski), wartość procentowa przesunięcia środków z SFRROW na płatności bezpośrednie może zostać zwiększona do 30%.

Polska należy do nielicznej grupy państw UE wykorzystujących te przepisy dla zwiększenia puli środków na płatności bezpośrednie. Według danych Komisji Europejskiej[323] w perspektywie finansowej 2021–2027 na znaczące przeniesienia z EFRROW do EFRG zdecydowały się cztery państwa: Portugalia (13%), Polska (24%), Malta (20%) i Węgry (20%).

Zgodnie z Planem Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 przydział środków WPR dla Polski wyniósł 24 941,7 mln euro[324], w tym:

- ze środków EFRG – 18 341,7 mln euro,
- ze środków EFRROW – 6 600,0 mln euro.

Wykorzystując opisane powyżej przepisy, zwiększono środki na płatności bezpośrednie o 1899,4 mln euro, o taką samą kwotę zmniejszając plan wydatków finansowanych z EFRROW. Zmniejszyło to udział środków na rozwój obszarów wiejskich do 19% całkowitej alokacji dla Polski, a łączną kwotę do wykorzystania w latach 2021–2027 na rozwój obszarów wiejskich do rozmiarów mniejszych o ok. 15%

państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013, Dz. Urz. UE L 435 z dnia 6.12.2021, s. 1–186.

[323] Zob. *Approved 28 CAP Strategic Plans (2023–2027). Summary overview for 27 Member States. Facts and figures*, European Commission, June 2023, s. 8, https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans_en.

[324] Zob. plan finansowy Planu Strategicznego dla WPR na lata 2021–2027, https://www.gov.pl/attachment/ad0724df-f498-4c82-8032-e5d89762bd28.

od środków wykorzystanych na ten cel w latach 2014–2020 i 2021–2022[325].

Opis działania

W perspektywie finansowej 2028–2034 Polska nie dokona przeniesień środków z EFRROW na płatności bezpośrednie, zachowując w ten sposób większe środki na zadania związane z rozwojem obszarów wiejskich, w tym w szczególności na poprawę infrastruktury technicznej i społecznej obszarów wiejskich oraz na tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich.

Uzasadnienie

Za odstąpieniem od zwiększania środków na płatności bezpośrednie kosztem puli wydatków na rozwój obszarów wiejskich przemawiają następujące argumenty:

- jednym z głównych celów programu przebudowy wsi i rolnictwa jest zwiększenie atrakcyjności wsi jako miejsca zamieszkania i pracy; wobec istniejących nadal niedostatków infrastruktury i wobec niedostatecznego rozwoju usług na obszarach wiejskich wymaga to znacznych nakładów; zadania tego nie można jednak zrealizować przy malejących środkach na rozwój obszarów wiejskich i niedostatecznym potencjale finansowym gmin położonych na obszarach wiejskich;
- wstępne analizy nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wskazują, że zmiany w systemie dochodów JST nie będą korzystne dla gmin na obszarach wiejskich położonych poza najbliższym otoczeniem dużych miast, wobec braku środków na wydatki majątkowe nie mają one przy tym możliwości aktywnych działań na rzecz zwiększenia dochodów własnych; z tego względu istotne jest, by gminy te mogły budować swój potencjał na dobrze ukierunkowanym wykorzystaniu środków unijnych;
- proponowane w innych działaniach ograniczenie zakresu podmiotowego płatności bezpośrednich (w tym

[325] Por. np. Wawrzyniak B.M., *Instrumenty wsparcia Wspólnej Polityki Rolnej w perspektywie finansowej 2021–2027*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego", nr 1(2020), s. 107–121; Massot A., Negre F., *Towards the Common Agricultural Policy beyond 2020: comparing the reform package with the current regulations*, Briefing For the AGRI Committee, European Parliament, November 2018, https://www.researchgate.net/publication/329144637.

m.in. wyłączenie z dopłat gospodarstw nietowarowych) zmniejszy presję na wzrost środków na te płatności;
- wyłączenie gospodarstw nietowarowych będzie wspierać zmiany struktury agrarnej i pozwoli na bardziej selektywne, a przez to i bardziej efektywne wykorzystanie środków publicznych.

Przypomnieć należy, że przy ustalonej dla Polski proporcji przydziałów środków na oba filary WPR zmniejszenie wydatków na rozwój obszarów wiejskich o 30% powoduje przyrost puli na płatności bezpośrednie o ok. 11,5%.

Wpływ na inne cele Proponowane zmiany zwiększą możliwości finansowania, a więc i realizacji zadań z obszaru „Rozwój obszarów wiejskich", nie powinny natomiast negatywnie oddziaływać na rolnictwo i pozostałe obszary.

4.6.3.4. Żywienie w placówkach publicznych – programy pomocowe

Obszar	**F – Finanse publiczne**
Cel szczegółowy	**F3 – Zapewnienie środków na zadania programu przebudowy wsi i rolnictwa**
Stan obecny	Żywienie zbiorowe w placówkach publicznych generalnie obejmuje cztery grupy odbiorców: • dzieci w żłobkach, przedszkolach, szkołach podstawowych i ponadpodstawowych oraz w placówkach wychowawczych, • pacjentów w jednostkach ochrony zdrowia, • żołnierzy służby czynnej, • osadzonych w aresztach śledczych i zakładach karnych. Sposób finansowania wyżywienia jest zróżnicowany w zależności od grupy. W pierwszym przypadku koszty materiałów są ponoszone bezpośrednio przez rodziców, którzy płacą za posiłki w szkołach i przedszkolach. Oczekiwanym rozwiązaniem w takiej sytuacji byłyby dotacje celowe dla jednostek samorządowych z budżetu państwa na dofinansowanie zwiększonych kosztów wyżywienia. Przeniesienie kosztów bezpośrednio na rodziców mogłoby doprowadzić do stworzenia bariery dostępności do posiłków w szkołach.

Wyżywienie szpitalne jest finansowane w oparciu o kontrakty zawierane między szpitalami i Narodowym Funduszem Zdrowia. Według kontroli przeprowadzonej przez NIK w 2017 r. koszt wyżywienia w skontrolowanych placówkach wynosił od 9,55 do 17,99 zł dziennie (koszt samych surowców wyniósł 3,70–8,46 zł dziennie). Skumulowana inflacja cen żywności w ciągu ostatnich 7 lat wyniosła ok. 55%, więc dzisiejsze stawki są oczywiście wyższe. W 2023 r. Ministerstwo Zdrowia rozpoczęło pilotażowy program „Dobry posiłek w Szpitalu", w ramach którego dla każdego pacjenta objętego programem przeznaczano dodatkowe 25 zł dziennie – pilotaż miał zakończyć się w grudniu 2024 r., lecz został przedłużony do 30 czerwca 2025 r.

Z budżetu państwa finansowany jest też Wieloletni rządowy program „Posiłek w szkole i w domu" na lata 2024–2028, realizowany przez Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz wojewodów, na który zaplanowano 550 mln zł, Całkowite koszty Programu w latach 2024–2028 wynoszą 3 886,9 mln zł, z czego w 2025 r. na realizację zadań objętych Programem przeznaczone zostanie 550 mln zł.

Jednostki wojskowe, zakłady karne i areszty śledcze są jednostkami budżetowymi. Oznacza to, że nie ma konieczności transferowania środków z budżetu państwa i środki na realizację tego działania mogą zostać zaplanowane w odpowiednich częściach budżetowych już na etapie tworzenia ustawy budżetowej.

Opis działania

Podwyższone zostaną normy jakościowe odnoszące się do kupowanych składników oraz serwowanych posiłków. Skład i jakość będzie powiązana z dietą dostosowaną do potrzeb każdej z powyższych grup, a także potencjalnie innych grup odbiorców. Oczekiwania jakościowe nie będą zakładały stosowania wyłącznie certyfikowanych produktów ekologicznych, gdyż mogłoby to prowadzić do sztucznego zawyżania kosztów. Wymagane będzie natomiast dokonywanie zakupów surowców do przygotowania posiłków w podmiotach, w których prowadzona jest systematyczna kontrola jakości oferowanych towarów.

Uzasadnienie

Stacje Sanitarno-Epidemiologiczne oraz Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych posiadają odpowiednią

infrastrukturę oraz możliwości do prowadzenia kontroli i nadzoru nad spełnianiem odpowiednich norm przez producentów dostarczających produkty żywnościowe do placówek publicznych. Nie należy mylić powyższego schematu z Zielonymi Zamówieniami – ich zadaniem jest zakup towarów i usług wywierających mniejszy efekt na środowisko podczas produkcji – w przypadku tego działania kluczowa jest jakość końcowego produktu, aczkolwiek efekt środowiskowy może być również brany pod uwagę. Nowe, podwyższone normy muszą być ustalone rozsądnie i również brać pod uwagę koszty przedsięwzięcia.

Wpływ na inne cele Wsparcie podmiotów publicznych w zakresie kosztów żywienia zbiorowego powiązane jest z celami szczegółowymi P1 – *Zaostrzenie norm jakościowych dla artykułów rolnych i żywności* oraz P3 – *Promocja zdrowego żywienia*.

4.6.4. Zmiana zasad dostępu do publicznego wsparcia dla rolnictwa

Zasadniczą wadą obecnego systemu publicznego wsparcia[326] dla rolnictwa jest przyjęcie za główne kryterium dostępu do różnych form publicznego wsparcia posiadania ziemi albo posiadania zarejestrowanego gospodarstwa rolnego, a nie prowadzenia działalności (produkcji) rolniczej w wymiarze wykraczającym poza zaspokojenie własnych potrzeb. Jako przykłady takiego ukształtowania zasad dostępu do publicznego wsparcia dla rolnictwa wskazać można:

- dostęp do płatności bezpośrednich i innych instrumentów wsparcia finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej,
- możliwość uczestnictwa w systemie ubezpieczeń społecznych w rolnictwie zarówno przez właścicieli gospodarstw rolnych, jak i członków ich rodzin uznanych za pomagających w gospodarstwie,

[326] Termin *publiczne wsparcie* rozumiemy szerzej niż *pomoc publiczna*, zdefiniowana w art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 47–199), stanowiącym, że *Pomoc publiczna to wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi*.

- możliwość opłacania podatku rolnego zamiast znacznie wyższego podatku od nieruchomości od posiadanych gruntów rolnych i tzw. siedlisk[327], niezależnie od sposobu użytkowania tych gruntów,
- zwolnienie z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne dla rolników posiadających gospodarstwa do 6 hektarów przeliczeniowych i radykalnie obniżone składki dla pozostałych rolników,
- prawo do dopłat do tzw. paliwa rolniczego.

Celem poniżej opisanych działań jest uruchomienie procesu stopniowego ograniczania tak określonego zakresu wsparcia rolnictwa do osób prowadzących towarową produkcję rolniczą. Jest przy tym oczywiste, że nie jest możliwe bezpośrednie i natychmiastowe odcięcie beneficjentów publicznego wsparcia rolnictwa od należnych im obecnie (bezpośrednio lub pośrednio) form wsparcia, a znaczące efekty finansowe mogą pojawić się ze znacznym opóźnieniem. Istotne jest jednak, by możliwie szybko uruchomić ograniczenia nieefektywnego wydatkowania środków publicznych (lub zmniejszania dochodów publicznych) osobom nieprowadzącym szerszej działalności rolniczej.

Działanie to oprócz swoich założeń będzie miało pozytywny wpływ na proces zmiany struktury agrarnej i w nieodległym horyzoncie czasowym zwiększy przeciętną wielkość gospodarstwa rolnego.

4.6.4.1. Zmniejszenie deficytu KRUS

Obszar	**F – Finanse publiczne**
Cel szczegółowy	**F4 – Zmiana zasad dostępu do publicznego wsparcia dla rolnictwa**
Stan obecny	Rolnicy indywidualni i ich rodziny zostali objęci ubezpieczeniem emerytalnym na mocy ustawy z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych

[327] Terminy: *siedlisko* oraz *działka siedliskowa* nie mają obecnie formalnej definicji. Są jednak często używane na określenie działek, na których znajdują się (lub mogą się znajdować) budynki powiązane bezpośrednio z gospodarstwem rolnym, przy czym mogą to być zarówno budynki mieszkalne, jak i zabudowania gospodarcze. Tak rozumiane działki siedliskowe są traktowane jako część gruntów rolnych. Warto przy okazji zwrócić uwagę na fakt, iż *Według przepisów* ***działka ma status rolnej również wtedy****, gdy tylko jej* ***niewielka część należy do terenów określonych jako grunty rolnicze*** *w planie zagospodarowania przestrzennego lub ewidencji gruntów i budynków. Nawet gdy jedynie 1 metr kwadratowy z działki o powierzchni 1000 m^2 znajduje się na terenach rolniczych, cała działka zostanie uznana za rolną* – zob. P. Puch, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego: problemy i rozwiązania*, https://www.morizon.pl/blog/ustawa-o-ksztaltowaniu-ustroju-rolnego-problemy-i-rozwiazania/.

świadczeniach dla rolników i ich rodzin[328], zastąpionej następnie ustawą z dnia14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin[329]. Obecnie system ubezpieczeń społecznych rolników działa na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników[330]. Czynności związane z funkcjonowaniem ubezpieczeń społecznych rolników realizuje Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Operacje finansowe KRUS prowadzone są w formie czterech odrębnych funduszy, z których trzy:

- Fundusz Emerytalno-Rentowy (FER) finansuje wypłaty większości świadczeń na rzecz rolników ze swoich dochodów, na które składają się przede wszystkim składki rolników i dotacja z budżetu państwa,
- Fundusz Administracyjny finansuje działalność KRUS jako instytucji z dochodów pochodzących z odpisów z pozostałych funduszy KRUS,
- Fundusz Prewencji i Rehabilitacji finansuje – głównie z dotacji budżetowej – świadczenia rehabilitacyjne dla ubezpieczonych rolników,

mają status państwowych funduszy celowych, a Fundusz Składkowy jest samofinansującym się funduszem obsługującym uzupełniające świadczenia dla rolników.

System ubezpieczeń społecznych rolników budowany był przy założeniu współfinansowania świadczeń ze składek rolników i dotacji budżetu państwa, chociaż z góry zakładano, iż głównym źródłem finansowania świadczeń emerytalnych i rentowych będzie dotacja z budżetu państwa. W kolejnych latach system stopniowo ewoluował w kierunku czysto socjalnego instrumentu wspierania rolników. Obecnie (plan finansowy Funduszu Emerytalno-Rentowego na rok 2025) składki rolników pokrywają zaledwie ok. 7,4% wydatków i ok. 8,2% wydatków FER na świadczenia.

Przy niskiej składce FER oferuje równie niskie świadczenia – w 2024 r. przeciętna emerytura z KRUS odpowiadała 52,6% emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, nieco wyższe były wskaźniki dla rent: dla rent z tytułu

328 Dz.U. Nr 32, poz. 140.
329 Dz.U. Nr 40, poz. 268.
330 Dz.U. z 2025 r. poz. 197.

niezdolności do pracy – 65,6%, a dla rent rodzinnych – 62,5%. Charakterystyczną cechą KRUS jest spłaszczanie rozkładu świadczeń – w 2024 r. przeciętna emerytura stanowiła zaledwie ok. 113,2% emerytury minimalnej, podczas gdy dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, czyli dla tzw. systemu pracowniczego, wskaźnik ten wynosił 217,3%.

Podejmowane od wielu lat próby poprawy sytuacji finansowej KRUS przyniosły pewne efekty, nie zmieniły jednak zasadniczych proporcji finansowania systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych. KRUS wymaga nadal corocznego wsparcia finansowego z budżetu państwa przekraczającego już w 2025 r. 26 mld zł i dynamicznie rosnącego – dotacja z 2025 r. jest już o 45,4% większa niż w roku 2021.

Opis działania

Z zachowaniem odpowiednich okresów przejściowych do systemu ubezpieczeń społecznych rolników wprowadzona zostanie zmiana polegająca na dodaniu do warunków otrzymania świadczenia emerytalnego:

- obowiązku udokumentowania sprzedaży produktów gospodarstwa rolnego w rozmiarach uzależnionych od powierzchni i klasy gruntów rolnych w gospodarstwie,
- zróżnicowania wysokości składek dla rolników w zależności od wielkości gospodarstwa lub od wysokości dochodu z gospodarstwa rolnego liczonego z wykorzystaniem metody standardowej nadwyżki bezpośredniej.

Określona zostanie minimalna długość okresu, dla którego wymagane będzie udokumentowanie sprzedaży, przy czym w okresie przejściowym długość ta będzie zróżnicowana, a także normatywy minimalnej sprzedaży.

Składki na ubezpieczenie społeczne rolników opłacane będą w okresach miesięcznych, a nie kwartalnych.

Uzasadnienie

Za proponowanym rozwiązaniem przemawia przede wszystkim dążenie do eliminacji z systemu wsparcia rolnictwa (a ubezpieczenia społeczne rolników niewątpliwie są elementem – i to bardzo kosztownym – tego systemu) transferów do podmiotów, które nie prowadzą, choćby z niewielką intensywnością) produkcji rolniczej.

Wprowadzenie obowiązku udokumentowania sprzedaży produktów gospodarstwa rolnego nie jest przy tym koncepcją nową,

gdyż powiązanie prawa do emerytury rolniczej z wykazaniem się prowadzeniem produkcji towarowej obowiązywało już w systemie ubezpieczeń społecznych rolników w latach 1977–1990.

Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz.U. Nr 32, poz. 140) emerytura przysługiwała rolnikowi, który spełniał łącznie następujące warunki:

1) *osiągnął wiek emerytalny,*
2) *prowadził gospodarstwo rolne lub pracował w nim przez okres co najmniej 25 lat – mężczyzna i 20 lat – kobieta i za okres ten opłacone zostały składki na ubezpieczenie społeczne rolników,*
3) *w okresie, o którym mowa w pkt 2, wytwarzał w prowadzonym gospodarstwie rolnym i sprzedawał jednostkom gospodarki uspołecznionej produkty rolne o wartości nie mniejszej niż odpowiadająca równowartości 5 q żyta rocznie z każdego ha przeliczeniowego, licząc według ceny skupu obowiązującej w danym roku kalendarzowym,*
4) *przekazał nieodpłatnie następcy lub Państwu gospodarstwo rolne, którego wartość nie uległa obniżeniu w okresie ostatnich 5 lat przed jego przekazaniem, chyba że obniżenie wartości gospodarstwa nastąpiło z przyczyn niezależnych od rolnika.*

Również w ustawie z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin przyjęto, iż emerytura przysługuje rolnikowi, który – oprócz spełnienia innych warunków – *wytwarzał w prowadzonym gospodarstwie rolnym i sprzedawał jednostkom gospodarki uspołecznionej produkty rolne o wartości nie mniejszej niż 15 000 zł rocznie przez okres co najmniej 25 lat mężczyzna i 20 lat kobieta, w tym nieprzerwanie przez ostatnie 5 lat prowadzenia gospodarstwa rolnego przed jego przekazaniem następcy lub Państwu*, dopuszczając odstępstwa spowodowane *klęską żywiołową, wypadkiem losowym lub innymi okolicznościami niezawinionymi przez rolnika*.

W ustawie z 20 grudnia 1990 r. warunku wykazania się produkcją sprzedaną już nie zamieszczono.

Wpływ na inne cele

Dokonanie opisanych powyżej zmian jest niezbędne dla zachowania logiki szerzej rozumianego wsparcia dla rolnictwa. Działanie to jest ponadto powiązane z celem szczegółowym W1 – *Zwiększenie liczby miejsc pracy na obszarach wiejskich*.

Dodatkowe uwagi	Rozwiązaniem docelowym powinna być likwidacja odrębnego systemu ubezpieczeń społecznych rolników i włączenie rolników do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych (niesłusznie nazywanego często systemem pracowniczym) na zasadach zbliżonych do tych, jakie obecnie mają zastosowanie do osób pracujących na własny rachunek. Do rozważenia jest wówczas możliwość rezygnacji z ubezpieczenia rolniczego przez osoby objęte systemem ubezpieczeń społecznych z tytułu pracy najemnej lub pracy na własny rachunek poza rolnictwem.

4.6.4.2. Wzmocnienie kontroli wykorzystania środków wspólnej polityki rolnej

Obszar	**F – Finanse publiczne**
Cel szczegółowy	**F4 – Zmiana zasad dostępu do publicznego wsparcia dla rolnictwa**
Stan obecny	Ustawa[331] o finansowaniu wspólnej polityki rolnej na lata 2023–2027 w art. 12 nakazuje zwrot środków pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Aby taki zwrot nastąpił, konieczne jest wykazanie nieprawidłowości – główną instytucją odpowiedzialną za kontrole wykorzystania funduszy WPR w gospodarstwach rolnych jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Biorąc pod uwagę powierzchnię gruntów rolnych, liczbę gospodarstw oraz wprowadzone w nowej perspektywie unijnej obowiązkowe schematy GAEC oraz nieobowiązkowe SMR, możliwości ARiMR w zakresie kontroli są niewystarczające.
Opis działania	Rozwój działań kontrolnych prowadzonych przez ARiMR przez zwiększenie liczby kontroli zasadności przyznawania płatności bezpośrednich oraz wykorzystania funduszy Planu Strategicznego WPR. Niezbędne będzie zwiększenie liczby kontrolerów ARiMR oraz być może zaangażowanie dodatkowych instytucji w celu wzmocnienia działania. Zmianie podlegać również powinien system kar i sankcji za nieprzestrzeganie przepisów.

[331] Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej na lata 2023–2027, Dz.U. z 2023 r. poz. 332.

Uzasadnienie

Służby kontrolne pełnią istotną funkcję w zakresie poprawności redystrybucji środków publicznych i są odpowiedzialne za wykrywanie wszelkich nadużyć oraz braków. Skuteczne monitorowanie i kontrolowanie mają bezpośrednie przełożenie na efektywność wydatków publicznych.

W Polsce funkcjonuje ponad milion gospodarstw rolnych obejmujących swoją powierzchnią ponad 15 mln ha. Liczba gospodarstw i obszar powierzchni zasiewów sprawia, że działania kontrolne, w obecnym stanie, są bardzo nieskuteczne. ARiMR obecnie kontroluje 1% gospodarstw oraz 5% powierzchni[332]. Zmiany wprowadzone w 2023 r. i wprowadzenie tzw. warunkowości, czyli norm GAEC oraz wymogów SMR[333], spowodowało nałożenie na gospodarstwa rolne nowych wymagań – część z nich wymaga kontroli w horyzoncie kilkuletnim.

Najistotniejsze z nich, wpływające bezpośrednio na sposób gospodarowania gruntami, to GAEC 7 (zmianowanie i dywersyfikacja) oraz GAEC 8 (wyłączanie gruntów z upraw) – konieczne będą regularne kontrole w okresie kolejnych lat. Szczególnie widoczne jest to w przypadku dużych, monokulturowych gospodarstw, pobierających największą część dopłat i jednocześnie mających największy wpływ na środowisko naturalne.

Warto również zwrócić uwagę na kary nakładane przez ARiMR za nieprzestrzeganie wymogów. Podstawowa kara to zmniejszenie płatności o 3% dla działań traktowanych jako nieumyślne. W przypadku poważniejszych niezgodności kara wzrasta do 10–15% płatności, a w wyjątkowych przypadkach do 100%[334]. Dla gospodarstw pobierających dopłaty

---

[332] *Dopłaty i dotacje dla rolników. ARIMR przeprowadza kontrole w gospodarstwach*, https://wiescirolnicze.pl/przepisy/doplaty-i-dotacje-dla-rolnikow-arimr-przeprowadza-kontrole-w-gospodarstwach,20887.

[333] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia 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 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013.

[334] Np. *Jeżeli naruszenie odnoszące się do tego samego wymogu lub normy zostanie wykryte u rolnika jako powtarzalna niezgodność, to znaczy powtórzy się w ciągu trzech kolejnych lat kalendarzowych, to wówczas zmniejszenie płatności co do zasady wynosi 10% całkowitej kwoty płatności* – zob. np. *Warunkowość. Normy (GAEC) i wymogi (SMR) w ramach Wspólnej Polityki Rolnej w perspektywie 2023–2027*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2023.

bezpośrednie do 14 000 zł kar się faktycznie nie nakłada[335]. Widać więc, że poziom kar nie jest adekwatny do wykroczeń i zapewne będzie również wymagał zmiany.

Rozwój technologii i jej upowszechnianie powinno wzmocnić potencjał kontrolny instytucji publicznych. Wykorzystanie fotografii satelitarnej, dronów oraz narzędzi teleinformatycznych może pozwolić na zwiększenie automatyzacji kontroli i objąć nią znacznie większy areał niż dotychczas.

Wpływ na inne cele W zależności od efektów działania będzie można zaobserwować wpływ na oddziaływanie rolnictwa na środowisko (jeżeli działanie doprowadzi do przestrzegania przepisów) lub na możliwość zwiększenia płatności na rzecz gospodarstw przestrzegających norm (w przypadku gdy w wyniku kontroli masowo będą odbierane nienależnie przyznane płatności).

4.6.4.3. Wykluczenie gospodarstw nietowarowych z systemu wsparcia rolnictwa

Obszar	**F – Finanse publiczne**
Cel szczegółowy	**F4 – Zmiana zasad dostępu do pomocy publicznej**

Stan obecny Obowiązujący w Polsce i w większości państwa Unii Europejskiej system publicznego wsparcia rolnictwa jest zorganizowany w taki sposób, że podstawowym kryterium dostępu do instrumentów wsparcia nie jest prowadzenie produkcji rolniczej, lecz sam fakt posiadania ziemi. Zasada ta dotyczy w szczególności tych rodzajów wsparcia, które są najbardziej kosztowne, a więc w przypadku Polski:

- dopłat bezpośrednich i podobnie działających instrumentów unijnej WPR,
- opodatkowania posiadania gruntów podatkiem rolnym (zastępującym również podatek dochodowy), a nie podatkiem od nieruchomości,
- dostępu do systemu ubezpieczeń społecznych rolników.

[335] *W przypadku, gdy kwota zmniejszenia płatności jest równa lub mniejsza od równowartości 100 EUR, kary nie są naliczane" – oznacza to, że przy karze w wysokości 3% większość gospodarstw w Polsce, bazując na danych GUS o wielkości gospodarstw, nie zostanie ukaranych* – tamże, s. 5.

Uznanie faktu samego posiadania gruntów rolnych za warunek dostępu do różnych form pomocy publicznej dla rolnictwa jest w oczywisty sposób sprzeczne z deklarowanymi celami wsparcia. Jest przy tym kosztowne, ograniczające możliwości efektywnego wsparcia tych gospodarstw, które mogłyby z niego skutecznie korzystać i których wsparcie leży w interesie publicznym. Niezależnie od tego wspieranie gospodarstw „nietowarowych", a więc takich, które produkują wyłącznie na własne potrzeby lub przeznaczają na sprzedaż tylko mało znaczącą część produkcji, powoduje inne negatywne skutki, takie jak blokowanie zmian struktury agrarnej czy też nasilanie się postaw roszczeniowych u posiadaczy ziemi uprawiających ją (przynajmniej formalnie) w sposób niepozwalający na traktowanie produkcji rolniczej jako podstawowego źródła dochodów.

W Polsce niekorzystne efekty wspierania małych, nietowarowych gospodarstw rolnych są szczególnie dobrze widoczne. Wynika to przede wszystkim z obecnej struktury agrarnej, w której istnieje bardzo wiele małych i mało efektywnych gospodarstw, które ani nie są dostarczycielem produktów dla rynku artykułów rolnych i przetwórstwa, ani nie generują dochodów wystarczających na to, by być głównym źródłem utrzymania właściciela gospodarstwa i jego rodziny. Z danych z Powszechnego Spisu Rolnego 2020 wynika, że dla ok. 30% właścicieli gospodarstw rolnych głównym źródłem utrzymania jest praca najemna poza rolnictwem. W grupie najmniejszych gospodarstw udział ten jest jeszcze wyższy. Musi to wpływać na osiąganą wydajność, a więc i na dochody.

Skala „nietowarowości" rolnictwa nie poddaje się dokładnym ocenom wynikającym z oficjalnych i wiarygodnych danych, a rozpiętość publikowanych ocen tej skali jest znaczna. Wydaje się jednak, że uznanie za nietowarowe ok. 20–25% gospodarstw rolnych nie jest oceną zawyżoną.

Opis działania

Z systemu wsparcia rolnictwa środkami publicznymi wyłączone zostaną gospodarstwa rolne, których udokumentowana produkcja sprzedana będzie mniejsza od normatywu produkcji towarowej z jednego hektara – uwzględniającego sprzedaż produktów gospodarstwa przez handel detaliczny, spółdzielnie, punkty skupu czy też sieci handlowe.

Bez zmian pozostaną – przynajmniej w najbliższych latach – podstawowe zasady funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych rolników, gdyż masowe przeniesienie dużej grupy (kilkudziesięciu, może nawet kilkuset tysięcy) ubezpieczonych z systemu rolnego do powszechnego nie wydaje się ani celowe, ani możliwe do sprawnego przeprowadzenia. Wymiar składek na ubezpieczenie zdrowotne pozostaje kwestią do rozstrzygnięcia.

Uzasadnienie

Proponowane działanie ma trzy istotne uzasadnienia:

- wygospodarowanie środków na silniejsze wsparcie tych gospodarstw rolniczych, na których mają się opierać niezbędne zmiany w rolnictwie – wyższa efektywność ekonomiczna i poszanowanie zasad zrównoważonego rozwoju,
- wygospodarowanie środków umożliwiających bardziej intensywne działania na rzecz tworzenia miejsc pracy na obszarach wiejskich,
- eliminacja opisanych powyżej negatywnych skutków intensywnego wspierania nietowarowych gospodarstw rolnych.

W szerszym ujęciu konsekwencje ograniczenia wsparcia obejmą:

- dodatkowe środki finansowe dla gospodarstw produkujących żywność (podstawowa płatność obszarowa, płatności dodatkowe, ekoschematy, płatności ONW, dotacje z Planu Strategicznego WPR, środki z ARiMR itd.),
- poprawę struktury agrarnej przez likwidację części małych gospodarstw lub ich łączenie,
- dodatkowe środki dla jednostek samorządowych w postaci zwiększonego podatku od nieruchomości w miejsce dotychczas płaconego podatku rolnego (dzisiaj podatek od nieruchomości lub rolny jest naliczany na podstawie danych z rejestru),
- konieczność uruchomienia przejściowego programu osłonowego w postaci świadczeń pomocy społecznej dla osób, które tracą wsparcie WPR i nie posiadają innych, wystarczających źródeł dochodu – będzie to największy i niezbędny koszt proponowanego działania,
- wyraźne rozgraniczenie gospodarstw rolnych produkujących żywność od pozostałych, co pozwoli na skuteczniejsze funkcjonowanie instytucji publicznych odpowiedzialnych za obsługę rolnictwa.

Wpływ na inne cele	Zmiana systemu redystrybucji środków pomocowych będzie miała wpływ na cele szczegółowe: R1 – *Ograniczenie zużycia środków chemicznych i antybiotyków*, R4 – *Inwestycje w rolnictwo precyzyjne i technologie cyfrowe w rolnictwie*, P4 – *Wsparcie grup producenckich i innych form współpracy rolników* oraz K3 – *Obieg zamknięty w rolnictwie i racjonalna gospodarka wodna*.
Dodatkowe uwagi	Wyłączenie gospodarstw nietowarowych z systemu wsparcia rolnictwa (przede wszystkim z dostępu do wsparcia finansowego ze środków unijnych) nie powinno oznaczać wyłączenia ich dostępu do środków publicznych przyznawanych za wykonywanie nieprodukcyjnych działań uznawanych za istotne dla polityki państwa (ochrona krajobrazu, utrzymanie zielonej infrastruktury). Wsparcie to powinno jednak być finansowanie ze środków publicznych na ochronę środowiska.

4.6.4.4. Zmiana mechanizmu dopłat do paliwa rolniczego

Obszar	**F – Finanse publiczne**
Cel szczegółowy	**F4 – Zmiana zasad dostępu do pomocy publicznej**
Stan obecny	Podstawą udzielania rolnikom pomocy w formie zwrotu akcyzy od oleju napędowego jest ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej[336]. Do otrzymania zwrotu akcyzy uprawnieni są producenci rolni, przez co rozumie się osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, będącą posiadaczem gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym[337]. Od podmiotu występującego o zwrot akcyzy nie wymaga się jednak udokumentowania faktu prowadzenia działalności rolniczej. Wypłaty zwrotów należą do zadań zleconych gminom na podstawie ustaw i są w 100% finansowane z budżetu państwa. Wysokość należnego zwrotu ustalana jest na podstawie przedłożonych faktur, z uwzględnieniem stawki dopłaty

[336] Dz.U. z 2023 r. poz. 1948.

[337] Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 10 marca 2006 r.

do 1 litra paliwa ustalonej w drodze rozporządzenia przez Radę Ministrów[338]. Obowiązuje przy tym limit ilości paliwa, za którego zakup można otrzymać zwrot akcyzy. Limit ten obliczany jest jako suma:

- iloczynu powierzchni gospodarstwa przez liczbę 110,
- iloczynu liczby posiadanych świń (średnio w roku) przez liczbę 4,
- iloczynu liczby posiadanych (średnio w roku) bydła, kóz, owiec i koni w przeliczeniu na tzw. duże jednostki przeliczeniowe (DJP339), przez liczbę 40.

Wielkości stanowiące podstawę obliczenia wysokości należnego zwrotu ustala się na podstawie oświadczenia podmiotu składającego wniosek o wypłatę zwrotu. 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.

W 2025 r. na dopłaty do paliwa rolniczego przeznaczono w budżecie państwa 2 013 mln zł – o 21% więcej niż w 2024 r. Ponadto gminy otrzymują z budżetów wojewodów ryczałt (2% wypłaconych dopłat) na pokrycie kosztów realizacji zleconego zadania.

Opis działania

W zasadach przyznawania dopłat do paliwa rolniczego wprowadzone zostaną zmiany polegające na:

- zobowiązaniu ubiegających się o dopłaty oświadczenia o przestrzeganiu norm GAEC oraz wymogów SMR jako kryteriów warunkujących możliwość otrzymania dopłaty,
- eliminacji dopłat z tytułu posiadania zwierząt hodowlanych,
- wdrożeniu modelu kontroli przyznawania środków – w tym również faktycznego wykorzystania paliwa rolniczego na cele związane z produkcją rolniczą.

[338] W 2025 r. obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie stawki zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej na 1 litr oleju w 2025 r., Dz.U. poz. 1917. Stawka ustalona na rok 2025 wynosi 1,46 zł za 1 litr. Stawka akcyzy od 1 litra oleju napędowego wynosi w 2025 r. 1,16 gr – por. ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, Dz.U. z 2025 r. poz. 126 i 222.

[339] Przeliczniki DJP ustalone są w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu", Dz.U. poz. 244.

Uzasadnienie	Realizacja tego działania stanowi część szerszego przedsięwzięcia zmierzającego do silniejszego powiązania pomocy udzielanej posiadaczom gospodarstw rolnych z faktycznie prowadzoną działalnością rolniczą i przestrzeganiem zasad gospodarowania gruntami rolnymi.
Wpływ na inne cele	Realizacja tego działania wspiera przede wszystkim realizację celu głównego: „Zrównoważone rolnictwo", pośrednio oddziałując także na realizację celu „Czyste środowisko".
Dodatkowe uwagi	Rozważyć należy ograniczenie stawki dopłat do 1 litra do wysokości obowiązującej stawki podatku akcyzowego.

4.7. Koordynacja

Siódmy, ostatni obszar programu – *Koordynacja* – różni się zasadniczo od poprzednich sześciu. Celem działań objętych tym obszarem nie jest bowiem bezpośredni wpływ na stan wsi i rolnictwa, lecz stworzenie warunków dla sprawnej realizacji programu. Wymaga to z jednej strony nadania programowi formalnej struktury i statusu odpowiadającego randze problemów, który program przebudowy wsi i rolnictwa ma rozwiązywać, z drugiej zaś – stworzenia właściwego otoczenia instytucjonalnego. W pierwszej kolejności wymaga dość zasadniczych zmian w organizacji administracji rolnej, a w szczególności przebudowy skomplikowanego i niezbyt efektywnego systemu kontroli norm związanych z funkcjonowaniem rolnictwa oraz z produkcją i obrotem produktami rolnictwa i żywnością.

Dla obszaru *Koordynacja* przyjęto trzy cele sektorowe:

- X1 – *Formalizacja programu przebudowy wsi i rolnictwa,*
- X2 – *Uporządkowanie organizacji administracji rolnej,*
- X3 – *Rozszerzenie zakresu obligatoryjnej informacji o stanie wsi i rolnictwa.*

Pierwszy z tych celów obejmuje działania związane z właściwym usytuowaniem programu przebudowy wsi i rolnictwa w systemie zarządzania państwem, drugi – stworzenie przejrzystego otoczenia instytucjonalnego rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, trzeci wreszcie określa zadania umożliwiające efektywne zarządzanie programem, a w szczególności zapewnienie stałego dostępu do danych umożliwiających śledzenie efektów programu i ewentualne jego korygowanie.

4.7.1. Formalizacja programu przebudowy wsi i rolnictwa

Znaczenie programu przebudowy wsi i rolnictwa dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, rozległość i zróżnicowanie działań tworzących program czy wreszcie konieczność zaangażowania w jego realizację licznych podmiotów i instytucji z różnych sfer gospodarki i z różnych poziomów władzy publicznej powoduje, że sprawne przeprowadzenie programu wymaga stworzenia dla niego właściwego otoczenia instytucjonalnego. Oznacza to z jednej strony potrzebę formalizacji całego programu, z drugiej zaś – dostosowania struktury instytucji publicznych realizujących program do aktualnych potrzeb i wyzwań.

Formalizacja programu przebudowy wsi i rolnictwa wymaga najpierw stworzenia wewnętrznej struktury zarządzania programem, czego wyrazem powinno być przede wszystkim uchwalenie nowej strategii rozwoju wsi i rolnictwa zastępującej Strategię Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030, a następnie – na podstawie tej strategii – uchwalenie wieloletniego programu finansowania przebudowy wsi i rolnictwa. Konieczne wydaje się również zintegrowanie programu przebudowy wsi i rolnictwa z innymi dokumentami określającymi politykę rozwoju. O ile jednak stworzenie instytucjonalnej struktury programu wydaje się – przy dobrej woli i racjonalnym działaniu polityków – względnie proste, o tyle na przeszkodzie wpisaniu przebudowy wsi i rolnictwa w szerszy kontekst polityki rozwoju stoi przede wszystkim brak podstawowych dokumentów definiujących kierunki i cele takiej polityki.

4.7.1.1. Opracowanie i uchwalenie strategii przebudowy wsi i rolnictwa

Obszar	**X – Koordynacja**
Cel szczegółowy	**X1 – Formalizacja programu przebudowy wsi i rolnictwa**
Stan obecny	Obowiązującym dokumentem określającym rządową politykę rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa jest uchwalona w 2019 r., a następnie znowelizowana w 2023 r. przez Radę Ministrów Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030 (SZRWRiR)[340]. Działania wskazane w *Strategii* koncentrują się na zapewnieniu rolnictwu stabilnego finansowania środkami publicznymi. Wbrew tytułowi strategii mniejszą uwagę poświęcono w SZRWRiR działaniom

[340] Uchwała Rady Ministrów Nr 123 z dnia 15 października 2019 r. w sprawie przyjęcia Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030, M.P. poz. 1150.

służącym przeciwdziałaniu takim niekorzystnym zjawiskom, jak: negatywny wpływ rolnictwa na stan środowiska, postępująca degradacja znacznych obszarów wiejskich czy też budząca zastrzeżenia jakość znaczącej części produkcji rolnej i żywności. Wydaje się też, że uchwalona przez poprzednią ekipę rządzącą strategia nie ma istotnego wpływu na działania obecnej władzy. Już obecnie, na pięć lat przed końcem okresu obowiązywania SZRWRiR, pewne jest, że nie zostaną osiągnięte podstawowe cele strategii, wyrażone wartościami przyjętych mierników realizacji celu.

Za cel główny SZRWRiR przyjęto *Rozwój gospodarczy wsi umożliwiający trwały wzrost dochodów jej mieszkańców przy minimalizacji rozwarstwienia ekonomicznego, społecznego i terytorialnego oraz poprawie stanu środowiska naturalnego*. Znaczący jest fakt, iż formułując cel główny SZRWRiR, odwołano się wprost do głównego celu Strategii na rzecz Zrównoważonego Rozwoju: *Tworzenie warunków do wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym*, ponownie spychając na drugi plan konieczność szybkiego podjęcia działań przeciwdziałających najpoważniejszym zagrożeniom cywilizacyjnym.

Istotną słabością SZRWRiR jest również słabe powiązanie deklarowanych celów z proponowanymi działaniami i miernikami realizacji celów. Zaproponowane w strategii wskaźniki odnoszą się w bardzo ogólny sposób do założeń strategii oraz wizji polskiej wsi i rolnictwa. Dla celu I (wzmocnienie bezpieczeństwa żywnościowego i odporności na kryzysy) mierniki odnoszą się do ogólnej powierzchni użytków rolnych (co interesujące, SZRWRiR dopuszcza wartość docelową poniżej wartości bazowej), wartość eksportu artykułów rolno-spożywczych w przeliczeniu na mieszkańca, odsetek gospodarstw prowadzonych przez młodych rolników oraz pogłowie bydła i stada świń. Jednocześnie w celu I ujęto zwiększenie opłacalności produkcji rolnej, transformację energetyczną sektora rolno-spożywczego, rozwój biogospodarki oraz przygotowanie polskiego rolnictwa do rozszerzenia UE i nowych uwarunkowań handlu zagranicznego. Analogicznie wygląda sytuacja w II i III celu szczegółowym. Ponadto SZRWRiR zawiera wskaźniki wykonania Strategii

na rzecz odpowiedzialnego rozwoju, która pomimo tego, że teoretycznie nadal obowiązuje, została porzucona w 2020 r. na rzecz programu Polski Ład.

Zauważyć też należy, że z oczywistych względów konstrukcja SZRWRiR nie uwzględnia zmian, jakie w Polsce i na świecie miały miejsce po 2019 r. – by wymienić tylko ekonomiczne i społeczne skutki pandemii COVID-19, agresję Rosji na Ukrainę i jej konsekwencje dla polityki i gospodarki światowej, zmiany kierunków wspólnej polityki rolnej UE czy też – w polskich realiach – skutki bardzo agresywnej i kosztownej strategii przeciwdziałania COVID-19.

Opis działania

Rada Ministrów uchwali strategię przebudowy wsi i rolnictwa na podstawie przepisów o strategiach rozwoju zawartych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[341], a w szczególności – art. 9 tej ustawy, w którym do strategii rozwoju zaliczono m.in. *dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju, odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego*. Zgodnie z art. 13 wskazanej powyżej ustawy strategia ma określać:

1) wnioski z diagnozy przygotowanej na potrzeby danej strategii;
2) zidentyfikowane potencjały i problemy rozwoju, z uwzględnieniem zróżnicowań przestrzennych;
3) strategiczne wyzwania rozwojowe;
4) cele strategiczne rozwoju w zakresie objętym strategią, z uwzględnieniem zróżnicowań przestrzennych;
5) kierunki interwencji, w tym interwencji podmiotów prowadzących politykę rozwoju oraz działania służące osiągnięciu celów strategicznych rozwoju;
6) zakres interwencji na wybranych obszarach strategicznej interwencji;
7) oczekiwane rezultaty planowanych interwencji, w tym w wymiarze przestrzennym oraz wskaźniki ich osiągnięcia;
8) systemy realizacji strategii;
9) założenia ram finansowych i potencjalne źródła finansowania.

[341] Dz.U. z 2025 r. poz. 198.

Strategia powinna obejmować okres co najmniej 10–15 lat (np. lat 2027–2040), a opracowanie projektu strategii powinno być poprzedzone możliwie szerokimi konsultacjami.

Na podmioty opracowujące projekty strategii ustawa nałożyła obowiązek:

- przygotowania diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej, przestrzennej i klimatyczno-środowiskowej z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych,
- przeprowadzenia – przed przyjęciem strategii – ewaluacji trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji strategii rozwoju.

Do rozważenia pozostaje problem ewentualnego ujęcia w strategii przebudowy wsi i rolnictwa działań na rzecz rozwoju rybołówstwa.

Uzasadnienie

Zasadniczym celem uchwalenia strategii jest uporządkowanie polityki państwa w zakresie wsi i rolnictwa oraz powiązań tej polityki z innymi obszarami ujętymi w proponowanym programie przebudowy wsi i rolnictwa. Potrzeba uchwalenia strategii przebudowy wsi i rolnictwa wynika również ze względów formalnych – zgodnie z art. 136 ust. 2[342] ustawy o finansach publicznych uchwalenie strategii jest warunkiem koniecznym włączenia do ustawy budżetowej tzw. programu wieloletniego, zapewniającego płynne finansowanie działań objętych strategią, możliwość wykorzystania ze środków pochodzących z różnych źródeł, wreszcie – ułatwiających zaciąganie zobowiązań związanych z celami strategii.

Wpływ na inne cele

Realizacja opisanego powyżej zadania warunkuje możliwość wykonania zadania polegającego na uchwaleniu wieloletniego programu przebudowy wsi i rolnictwa. Niezależnie od tego uchwalenie formalnej strategii przebudowy wsi i rolnictwa uznać należy za konieczny warunek sprawnego zarządzania realizacją strategii.

[342] *Programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów, w tym w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Rada Ministrów, ustanawiając program, wskazuje jego wykonawcę.*

4.7.1.2. Uchwalenie wieloletniego programu przebudowy wsi i rolnictwa

Obszar	**X – Koordynacja**
Cel szczegółowy	**X1 – Formalizacja programu przebudowy wsi i rolnictwa**
Stan obecny	O ile rozmiary i kierunki finansowania rozwoju wsi i rolnictwa środkami pochodzącymi z budżetu UE mają swą podstawę w dokumentach przyjmowanych zgodnie z wymogami prawa europejskiego, o tyle dla krajowych wydatków na rozwój wsi i rolnictwa, a tym bardziej na wydatki odpowiadające swym zakresem działaniom ujętym w proponowanym programie przebudowy wsi i rolnictwa, takiego dokumentu nie ma. W szczególności za zbiorcze ramy finansowania działań na rzecz rolnictwa i rozwoju wsi nie można uznać ram finansowych Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa (SZRWRiR). Poświęcony ramom finansowym fragment SZRWRiR jest bowiem mało konkretny, niejasny i nie obejmuje nawet całego okresu obowiązywania *Strategii*. Oznacza to, że w chwili obecnej nie istnieje żadna podstawa dla skoordynowanego zarządzania środkami umożliwiającymi wykonanie działań zawartych w programie przebudowy wsi i rolnictwa. Nie ma też formalnej podstawy do ustalenia rozmiarów środków, które będzie można przeznaczyć na finansowanie programu. Nie oznacza to, że środki na rozwój wsi i rolnictwa oraz na działania związane z ochroną środowiska nie są ujmowane w ustawie budżetowej i innych dokumentach określających upoważnienia do wydatkowania środków publicznych. Nie istnieje jednak żaden mechanizm pozwalający na skoordynowanie wydatków ustalonych w budżecie państwa (krajowym), budżecie środków europejskich i w planach finansowych państwowych instytucji pozabudżetowych zaliczanych do sektora finansów publicznych.
Opis działania	Po uchwaleniu strategii (programu) przebudowy wsi i rolnictwa Rada Ministrów: • zleca opracowanie projektu wieloletniego programu przebudowy wsi i rolnictwa, wyznaczając organ koordynujący prace nad projektem,

- uchwala program wieloletni, obejmujący taki sam okres, jak uchwalona uprzednio strategia,
- w kolejnych latach włącza do projektu ustawy budżetowej projekt planu wydatków objętych programem.

Zgodnie z przyjętym schematem załącznika do projektu ustawy budżetowej zawierającego wykaz programów wieloletnich opis programu powinien określać:

- nazwę i cel programu,
- podstawę prawną programu (uchwały Rady Ministrów ustanawiającej program),
- objęte programem wydatki realizowane w ramach programu,
- klasyfikację programu w układzie zadaniowym budżetu państwa,
- całkowite wydatki do poniesienia w kolejnych latach realizacji programu, z wyodrębnieniem w kolejnych latach wydatków budżetu państwa,
- mierniki stopnia realizacji celów programu.

Faktyczny zakres informacji zawartych w uchwale Rady Ministrów ustanawiającej program wieloletni musi być jednak szerszy. W szczególności program ten winien – poza wskazanym powyżej minimum – określać:

- instytucje odpowiedzialne za realizację programu, ich zadania i kompetencje,
- system monitorowania realizacji programu,
- sprawozdawczość programu.

Uzasadnienie

Wieloletni program przebudowy wsi i rolnictwa uchwalony w trybie określonym w art. 136 ustawy o finansach publicznych stanowić będzie niezbędne uzupełnienie zestawu dokumentów strategicznych określających politykę państwa wobec wsi i rolnictwa. Będzie też – przez selekcję zadań finansowanych w ramach programu – ważnym instrumentem zapewnienia zgodności działań w obszarze wsi i rolnictwa z wymogami zrównoważonego wzrostu i koniecznością intensywnych działań na rzecz ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Program wieloletni będzie też kluczowym instrumentem zarządzania realizacją strategii przebudowy wsi i rolnictwa, zapewniając:

- wykorzystanie zróżnicowanych źródeł finansowania działań niezbędnych do realizacji celów strategii i stabilne finansowanie działań,
- ułatwienia finansowania zadań wieloletnich wynikające z możliwości zaciągania wieloletnich zobowiązań na finansowanie zadań ujętych w programie,
- bieżącą sprawozdawczość finansową z realizacji zadań programu.

Wpływ na inne cele Uchwalenie i włączenie do ustawy budżetowej wieloletniego programu przebudowy wsi i rolnictwa będzie miało wpływ na wszystkie zadania wymagające zaangażowania środków publicznych.

4.7.1.3. Koordynacja strategii przebudowy wsi i rolnictwa z nadrzędnymi strategiami rozwoju

Obszar	**X – Koordynacja**
Cel szczegółowy	**X1 – Formalizacja programu przebudowy wsi i rolnictwa**

Stan obecny Podstawą programowania strategicznego Polski jest ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[343]. 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 Spójności[344], zakładała strukturę dokumentów strategicznych obejmującą:

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

Obejmująca dwudziestoletni horyzont czasowy DSRK i wynikająca z niej strategia średniookresowa (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.

[343] Dz.U. z 2024 r. poz. 324.
[344] Dz.U. Nr 216, poz. 1370.

KPZK miała opisywać pożądany stan naszego społeczeństwa i gospodarki za 20 lat, a nie sposób osiągnięcia tego stanu. 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.

Uchwalona w dniu 15 lipca 2020 r. ustawa o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw345 wprowadzała nowy schemat dokumentów rozwojowych. 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:

- 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 przestrzennym[346].

Od kilku lat system prowadzenia polityki rozwoju praktycznie nie funkcjonuje – brakuje zarówno podstawowego dokumentu wizyjnego (Koncepcji Rozwoju Kraju), jak i podstawowego dokumentu strategicznego (średniookresowej strategii rozwoju kraju[347]). Co więcej:

- obowiązujące strategie sektorowe nadal są oparte na założeniach oraz kluczowych projektach Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (Plan Morawieckiego),

345 Dz.U. z 2020 r. poz. 1378 ze zm.

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

347 Z formalnego punktu widzenia średniookresową strategią rozwoju kraju jest Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. Dość powszechny jest pogląd, że nowelizacja z 15 lipca 2020 r. przesądziła o utracie przez SOR podstawy prawnej. Niezależnie od tego od 2022 r. za średniookresową strategię rozwoju kraju uważany był (nieformalnie) rządowy 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.

- ramy finansowe obowiązujących strategii zostały przygotowane w sposób niepozwalający na sprawne planowanie i wykonywanie wydatków,
- istnieją sprzeczności między strategiami sektorowymi uchwalonymi po uchwaleniu SOR i rozwiązaniami wprowadzonymi Polskim Ładem.

Opis działania	Na gruncie obowiązującej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju proponowana strategia przebudowy wsi i rolnictwa powinna być uzgodniona z dokumentami wyższej rangi, a więc z koncepcją rozwoju kraju i strategią średniookresową. Obecnie jest to – z racji opisanych powyżej – niemożliwe, jednak gdy podjęte zostaną prace nad tymi dokumentami, istotne będzie podjęcie starań o uwzględnienie w nich przynajmniej podstawowych założeń programu przebudowy wsi i rolnictwa.
Uzasadnienie	Program przebudowy wsi i rolnictwa jest zamkniętą, zwartą konstrukcją, która – w czysto teoretycznym ujęciu – może być sformalizowana i uruchomiona niezależnie od tego, czy zostaną uchwalone nadrzędne w relacji do tego programu dokumenty definiujące politykę rozwoju. Brak tych dokumentów, a także brak odniesień do kwestii przebudowy wsi i rolnictwa w KRK i średniookresowej strategii rozwoju, obniża rangę całego programu i rodzi ryzyko podejmowania – na podstawie innych programów rozwoju – działań w istotny sposób sprzecznych z zasadniczymi celami proponowanego tu programu.
Wpływ na inne cele	Działanie polegające na koordynacji strategii przebudowy wsi i rolnictwa z nadrzędnymi strategiami rozwoju ma bezpośredni wpływ na realizację celu F3 – *Zapewnienie środków na zadania programu przebudowy wsi i rolnictwa*, włączając program przebudowy wsi i rolnictwa w zestaw priorytetowych zadań państwa.

4.7.2. Uporządkowanie organizacji administracji rolnej

Zasadniczą część instytucjonalnego otoczenia rolnictwa tworzą organy władzy publicznej i podległe im instytucje działające na rzecz rolnictwa, lecz w zasadzie – poza małymi wyjątkami – nieprowadzące bezpośredniej działalności rolniczej.

Do organów administracji publicznej wykonujących bezpośrednio lub przez podległe i nadzorowane instytucje zadania otoczenia rolnictwa zaliczyć należy przede wszystkim:

- prezesa Rady Ministrów, nadzorującego Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów i Państwowe Centrum Akredytacji,
- ministrów właściwych do spraw:
  - rolnictwa, nadzorującego działalność Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych (COBORU), Państwowej Inspekcji Odmian Roślin Uprawnych i Nasiennictwa, Głównego Inspektoratu Weterynarii i Narodowego Instytutu Kultury i Dziedzictwa Wsi,
  - rozwoju wsi, nadzorującego działalność Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, Centrum Doradztwa Rolniczego i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
  - rynków rolnych, nadzorującego działalność Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych,
  - zdrowia, nadzorującego Główny Inspektorat Sanitarny,
  - klimatu, nadzorującego Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
  - gospodarki, nadzorującego Polskie Centrum Akredytacji,
- wojewodów, będących – na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[348] – zwierzchnikami wojewódzkich inspektorów ochrony roślin i nasiennictwa, inspekcji handlowej, ochrony roślin i nasiennictwa, sanitarnego, jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych i wojewódzkiego lekarza weterynarii,
- jednostki samorządu terytorialnego.

Do instytucji otoczenia rolnictwa zaliczyć również należy urzędy obsługującego ministra właściwego do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, i pozostałych, wyżej wymienionych ministrów.

4.7.2.1. Wdrożenie nowego modelu otoczenia instytucjonalnego wsparcia rolnictwa

Obszar	**X – Koordynacja**
Cel szczegółowy	**X2 – Uporządkowanie organizacji administracji rolnej**
Stan obecny	Otoczenie instytucjonalne rolnictwa obejmuje wszystkie instytucje sektora publicznego oraz instytucje z sektora

[348] Dz.U. z 2023 r. poz. 190.

prywatnego wykonujące zadania publiczne zajmujące się szeroko rozumianą obsługą rolnictwa. Dzisiejszy model funkcjonowania opiera się na dużej liczbie funkcjonujących instytucji, niejasnym i nieintuicyjnym podziale zadań oraz, w części przypadków, strukturze niedopasowanej do zadań. Do głównych instytucji funkcjonujących dzisiaj w otoczeniu rolnictwa zaliczamy:

- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – kreowanie polityki rolnej, nadzór nad instytucjami wspierającymi rolnictwo,
- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – środki pomocowe Unii Europejskiej, pomoc krajowa, statystyka rolnicza,
- Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (wraz z Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa) – dzierżawa ziemi, rynki rolne, zarządzanie niektórymi funduszami rolnymi, interwencje rynkowe,
- Inspekcja Weterynaryjna – kontrola i nadzór nad zdrowiem zwierząt, kwalifikowanie uboju, rejestracja zwierząt,
- Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych – kontrola i nadzór nad produktami żywnościowymi,
- Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa – kontrola i nadzór nad materiałem siewnym i zdrowiem roślin,
- ośrodki doradztwa rolniczego – doradztwo i edukacja,
- Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych w rolnictwie,
- jednostki certyfikujące rolnictwo ekologiczne – certyfikacja, kontrola i nadzór nad rolnictwem ekologicznym,
- jednostki samorządu terytorialnego – nadzór nad gruntami, określenie klas bonitacyjnych, wodociągi i inne podstawowe usługi publiczne na obszarach wiejskich,
- instytuty badawcze i naukowe (COBORU, IUNG, IBPRS, IRWIR, IERIGŻ) – badania w zakresie rolnictwa, doradztwo rolnicze, działania edukacyjne,
- inne instytucje (np. Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza lub Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt) – różne zadania.

Opis działania

Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – jedynej instytucji wsparcia rolnictwa posiadającej swe agendy we wszystkich powiatach – powierzone zostanie zadanie

„instytucji pierwszego kontaktu", do której zadań należało będzie pośredniczenie między rolnikami i instytucjami obsługi rolnictwa. W ramach tego zadania ARiMR zobowiązana będzie do:

- udzielania rolnikom podstawowych informacji o procedurach załatwiania spraw w instytucjach obsługi rolnictwa,
- promocji instrumentów wsparcia dla rolnictwa oferowanych przez inne instytucje,
- przekazywania spraw do załatwienia właściwym instytucjom.

Działanie to nie wymaga w zasadzie zmian w kompetencjach instytucji obsługi rolnictwa, celowe będzie jednak dokonanie analizy możliwości przekazania ARiMR niektórych zadań należących obecnie do kompetencji innych organów administracji rolnej.

W ramach tego działania dokonana zostanie również korekta limitów etatów oraz dotacji dla poszczególnych instytucji obsługi rolnictwa oraz dostosowanie do wspólnego działania systemów informatycznych poszczególnych instytucji.

Uzasadnienie

Punktem wyjścia nowego systemu powinna być jego dostępność terytorialna dla osób prowadzących gospodarstwa oraz kompleksowość usług. Ustanowienie faktycznej[349] instytucji wiodącej w zakresie wsparcia i włączenie w jej struktury (alternatywnie wypracowanie odpowiednich metod współpracy międzyinstytucjonalnej) komórek odpowiedzialnych za realizację zadań na rzecz rolnictwa wydaje się kluczowym założeniem. Dokładny model funkcjonowania musi być oparty na ocenie potrzeb rolników i powinien być zbudowany we współpracy z przyszłymi beneficjentami.

Wpływ na inne cele

Realizacja tego działania wspierać będzie działania na rzecz rozwoju usług publicznych na obszarach wiejskich (cel W2) oraz wsparcia grup producenckich i innych form współpracy rolników (cel P4).

[349] Formalnie ARiMR można uznać obecnie za instytucję wiodącą w tym obszarze, ale zakres zadań realizowanych przez inne podmioty przeczy temu stwierdzeniu.

4.7.2.2. Konsolidacja systemu urzędowej kontroli jakości żywności

Obszar	**X – Koordynacja**
Cel szczegółowy	**X2 – Powołanie struktury zarządzającej programem przebudowy wsi i rolnictwa**
Stan obecny	Dzisiejszy model funkcjonowania otoczenia instytucjonalnego rolnictwa obejmuje wszystkie instytucje publiczne i prywatne wykonujące zadania publiczne z zakresu szeroko rozumianej obsługa rolnictwa. Charakteryzuje go duża liczba funkcjonujących instytucji, niejasny i nieintuicyjny podział zadań oraz, w części przypadków, niedopasowanie struktury instytucjonalnej do wykonywanych zadań. Do głównych instytucji funkcjonujących w otoczeniu rolnictwa zaliczamy: • Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – kreowanie polityki rolnej, nadzór nad instytucjami wspierającymi rolnictwo, • ARiMR – środki pomocowe Unii Europejskiej, pomoc krajowa, statystyka rolnicza, • KOWR (wraz z Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa) – dzierżawa ziemi, rynki rolne, zarządzanie niektórymi funduszami rolnymi, interwencje rynkowe, • Inspekcja Weterynaryjna – kontrola i nadzór nad zdrowiem zwierząt, kwalifikowanie uboju, rejestracja zwierząt, • IJHARS – kontrola i nadzór nad produktami żywnościowymi, • PIORiN – kontrola i nadzór nad materiałem siewnym i zdrowiem roślin, • ośrodki doradztwa rolniczego – doradztwo i edukacja, • Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych w rolnictwie, • jednostki certyfikujące rolnictwo ekologiczne – certyfikacja, kontrola i nadzór nad rolnictwem ekologicznym, • jednostki samorządu terytorialnego – nadzór nad gruntami, określenie klas bonitacyjnych, wodociągi i inne podstawowe usługi publiczne na obszarach wiejskich, • instytuty badawcze i naukowe (COBORU, IUNG, IBPRS, IRWIR, IERIGŻ) – badania w zakresie rolnictwa, doradztwo rolnicze, działania edukacyjne, • inne instytucje (np. Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza lub Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt) – różne zadania.

Tabela 82. Kompetencje krajowych organów administracji publicznej dotyczące urzędowej kontroli żywności[a]

Zakres przedmiotowy	IW	PIS	IJHARS	IH	PIORiN	WIOŚ	UOKiK
Żywność	X	X	X	X	X		
Bezpieczeństwo żywności	X	X	X	X	X	X	
Jakość zdrowotna	X	X	X	X	X		
Ochrona interesów konsumenta	X	X	X	X			X
Uczciwe praktyki rynkowe							X
Integralność żywności	X	X	X	X			
Materiały i wyroby do kontaktu z żywnością		X		X		X	
GMO uwalniane do środowiska w sposób zamierzony	X	X		X	X	X	
Pasze	X	X		X			
Bezpieczeństwo pasz	X				X	X	
Zdrowie i dobrostan zwierząt	X	X				X	
Produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego i produkty pochodne	X	X					
Środki ochrony roślin	X		X		X	X	
Zrównoważone stosowanie pestycydów	X				X	X	
Produkcja ekologiczna	X		X	X			
Etykietowanie produktów ekologicznych	X		X	X			
ChNP, ChOG, GTS[b]			X	X			

[a] Skróty w główce tabeli: W – Inspekcja Weterynaryjna, Państwowa Inspekcja Sanitarna, IJHARS – Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, IH – Inspekcja Handlowa, PIORiN – Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, WIOŚ – Wojewódzka Inspekcja Ochrony Środowiska, UOKiK – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

[b] Chronione nazwy pochodzenia, chronione oznaczenia geograficzne, gwarantowane tradycyjne specjalności

Źródło: Serlikowska A., *Wdrażanie unijnej reformy urzędowej kontroli żywności – rozproszenie kompetencji krajowych organów*, „Kontrola Państwowa", nr 6(2019), s. 41.

Opis działania

Na zasadach określonych w projekcie ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności (z ewentualnymi modyfikacjami niezbędnymi dla dostosowania projektu do obecnego stanu prawnego) utworzona zostanie nowa instytucja konsolidująca zadania Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. W strukturze zadań Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności (PIBŻ) powinny znaleźć się także niektóre zadania PIS i IH,

a w odniesieniu do stosowania i składowania nawozów – także zadania Inspekcji Ochrony Środowiska.

Nadzór nad nową inspekcją powinien zostać powierzony ministrowi do spraw zdrowia. Będzie to odstępstwo od projektu z 2017 r., w którym nadzór nad PIBŻ miał sprawować Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Uzasadnienie

Za powołaniem do życia nowej inspekcji odpowiadającej za kontrolę bezpieczeństwa żywności na wszystkich etapach łańcucha dostaw – od produkcji rolniczej przez produkcję żywności do instytucji skupu i handlu – przemawiają pozytywne doświadczenia innych państw posiadających skonsolidowane systemy kontroli żywności, dwa istotne względy wynikające z warunków krajowych:

- niefunkcjonalność obecnego systemu kontroli,
- konieczność wzmocnienia kontroli bezpieczeństwa żywności w związku z proponowanym wprowadzeniem nowych, ostrzejszych norm dotyczących dostosowania rolnictwa do wymogów zrównoważonego rozwoju i jakości żywności.

Proponowane działania – polegające w pierwszej kolejności na ustanowieniu nowych norm prawnych – będą mogły skutecznie realizować cele programu wtedy, gdy będą konsekwentnie przestrzegane, a odstępstwa od ustalonych norm – wykrywane i karane. Wymaga to z jednej strony stworzenia odpowiedniego klimatu społecznego, z drugiej zaś – istnienia sprawnego systemu kontroli. Zasadne wydaje się, by opracowując projekt ustawy, dokonać przeglądu – pod kątem oceny możliwości ich adaptacji do polskich warunków – rozwiązań przyjętych w uznawanych za skuteczne systemach zagranicznych.

Wpływ na inne cele

Usprawnienie mechanizmów kontroli metod produkcji rolniczej i jakości żywności będzie miało wpływ na te obszary programu, w których planowane są zadania polegające na zaostrzeniu wymagań wobec rolników i podmiotów produkujących żywność oraz podmiotów prowadzących handel produktami rolnictwa i żywnością.

Dodatkowe uwagi

Niezależnie od opisanego powyżej systemu kontroli bezpieczeństwa żywności przestrzegane muszą być przepisy ustawy

o finansach publicznych dotyczące obowiązków kontrolnych podmiotów udzielających dotacji i innych form publicznego wsparcia.

4.7.3. Ewidencja i sprawozdawczość

Efektywna realizacja programu przebudowy wsi i rolnictwa wymagać będzie śledzenia działań objętych programem i oceny ich skuteczności, co umożliwi bieżące zarządzanie całością programu i podejmowanie niezbędnych decyzji korygujących. Służyć temu będą ustalone w programie mierniki stopnia realizacji celów programu i ustanowione w tymże programie reguły monitoringu. Analiza dostępnych źródeł informacji odnoszących się do obszarów objętych programem wskazuje jednak na brak w oficjalnych publikacjach i systemach sprawozdawczych wielu informacji niezbędnych dla oceny postępów w realizacji programu przebudowy. Stwierdzono również, że sposób prezentacji niektórych danych (np. informacji o wydatkach budżetu środków europejskich finansujących zadania wspólnej polityki rolnej, czy informacji o dopłatach bezpośrednich wypłacanych przez ARiMR) utrudnia ich wykorzystanie do bieżących analiz wydatków publicznych na rolnictwo. Opisane poniżej działania służyć mają poprawie tego stanu rzeczy.

4.7.3.1. Obowiązkowa rachunkowość i sprawozdawczość rolników i producentów żywności

Obszar	**X – Koordynacja**
Cel szczegółowy	**X3 – Ewidencja i sprawozdawczość**
Stan obecny	Poważną luką w systemie gromadzenia i udostępniania bieżącej informacji o stanie rolnictwa i ich finansach jest brak danych o produkcji i finansach grup gospodarstw rolnych wyodrębnionych ze względu na ich powierzchnię, dochody i rodzaj prowadzonej działalności. W obecnym stanie prawnym właściciele indywidualnych gospodarstw rolnych nie są zobowiązani ani do prowadzenia ewidencji księgowej na podstawie przepisów ustawy o rachunkowości, ani na składaniu okresowych sprawozdań sporządzanych na podstawie przepisów o statystyce publicznej. W tej sytuacji jedynym źródłem informacji pozwalających na ocenę różnych segmentów populacji są wyniki

przeprowadzanych co 10 lat powszechnych spisów rolnych oraz badania produkcji i finansów gospodarstw prowadzonych na stosunkowo niewielkiej próbie (ok. 1% wszystkich gospodarstw rolnych) przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w ramach europejskiej sieci zbierania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych (FADN), przekształconej w 2025 r. w sieć gromadzenia danych dotyczących zrównoważenia gospodarstw rolnych FSDN – F*arm Sustainability Data Network*. Badania FADN/FSDN nie obejmują przy tym gospodarstw o najniższej dochodowości, a tym samym nie dają pełnego, reprezentatywnego obrazu polskiego rolnictwa. Taki stan rzeczy w zasadniczy sposób utrudnia zarówno ocenę stanu rolnictwa, jak i ocenę (*ex ante* i *ex post*) skuteczności działania różnych instrumentów wsparcia rolnictwa.

Opis działania

Wszystkie zarejestrowane gospodarstwa rolne zostaną zobowiązane do prowadzenia uproszczonej rachunkowości i sporządzania co najmniej raz na rok sprawozdań zawierających dane z prowadzonej ewidencji. Zakres ewidencji będzie obejmował przynajmniej:

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

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

Nadzór nad ewidencją i sprawozdawczością gospodarstw rolnych będzie sprawowany przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako wiodącą instytucją w zakresie wsparcia rolnictwa. Zagregowane dane zbiorcze powinny być udostępniane publicznie w celach analitycznych i statystycznych. Wdrożenie systemu ewidencji i sprawozdawczości gospodarstw rolnych będzie wymagało określenia przez ministra właściwego do spraw rolnictwa:

- wzorów i terminów składania sprawozdań,
- zasad dokumentowania sprzedaży produktów wytworzonych w gospodarstwie rolnym,

- zasad szacowania wartości zużycia na cele produkcyjne w gospodarstwie rolnym i na samozaopatrzenie w produkty wytwarzane w gospodarstwie.

Uzasadnienie	Publikowane dane statystyczne dotyczące rolnictwa oraz produkcji rolnej są wynikiem szacunków prowadzonych głównie przez Główny Urząd Statystyczny. Widać przy okazji kolejnych spisów rolnych znaczące odchylenia między tymi szacunkami i faktycznymi wynikami danych spisowych. Z drugiej strony pole obserwacji FADN nie jest wystarczająco szerokie, żeby oddać pełny obraz rolnictwa. Sama sprawozdawczość może być również pomocnym narzędziem dla gospodarstw rolnych, które pozwoli dobrać kierunek produkcji w zależności od dostępnych danych.
Wpływ na inne cele	Wprowadzenie obowiązkowej sprawozdawczości jest powiązane z celami R2 – *Wdrożenie efektywnych metod upraw* oraz O1 – *Zwiększenie udziału bezpośredniej sprzedaży przez rolników*.
Dodatkowe uwagi	Byłoby wskazane, by prawną podstawą do wprowadzenia obowiązkowej rachunkowości i sprawozdawczości była odrębna ustawa, a nie przepisy ustawy z dnia 29 czerwca 1985 r. o statystyce publicznej.

4.7.3.2. Rozszerzenie zakresu informacji o pomocy dla sektora rolniczego

Obszar	**X – Koordynacja**
Cel szczegółowy	**X3 – Ewidencja i sprawozdawczość**
Stan obecny	Sprawozdawczość wewnątrz sektora finansów publicznych jest bardzo zróżnicowana; od bardzo dobrej w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, przez średnią dla budżetu państwa, po bardzo słabą w przypadku budżetu środków europejskich. Proces otwierania dostępu do danych publicznych i wzrostu jawności i przejrzystości w ostatnich latach jest widoczny, ale nadal brakuje części danych sprawozdawczych.
Opis działania	W celu zwiększenia jawności i przejrzystości danych dotyczących publicznego wsparcia rolnictwa należy:

- zwiększyć przejrzystość opisów działań podejmowanych przez agencje wykonawcze i państwowe osoby prawne w sprawozdaniach finansowych (w zakresie rolnictwa będzie to dotyczyło działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowego Ośrodka Wspierania Rolnictwa oraz Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zarządzanego przez KOWR),
- ustalić standardy sprawozdań finansowych oraz sprawozdań z działalności instytucji publicznych szczebla centralnego,
- zwiększyć szczegółowość sprawozdań budżetu środków europejskich w zakresie realizacji wspólnej polityki rolnej,
- rozszerzyć zakres sprawozdawczości rolnej o dane dotyczące wielkości produkcji w gospodarstwach rolnych,
- rozszerzyć zakres sprawozdawczości o płatnościach bezpośrednich o płatności wykonywane w układzie lat budżetowych, zgodnie z zasadą kasowego ujęcia budżetu państwa,
- rozszerzyć funkcjonalność prowadzonej przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi bazy danych o beneficjentach wspólnej polityki rolnej350 o możliwość generowania sprawozdań.

Uzasadnienie

Problemem często pojawiającym się w badaniach nad wsparciem rolnictwa ze środków publicznych jest brak odpowiednich danych sprawozdawczych lub niemożliwość ich agregacji w pożądany sposób. Część danych prezentowanych jest w formie narastającej (dotyczy to przede wszystkim sprawozdań z realizacji programów unijnych), część dla danych lat. Niektóre sprawozdania są sporządzane w układzie wojewódzkim, inne powiatowym, a część danych jest dostępna jedynie zbiorczo dla całego kraju. W sprawozdaniach ARiMR nie zawsze istnieje możliwość oceny efektywności stosowanych przez nich instrumentów właśnie z powodu braku danych w odpowiednim przekroju; rolnictwo w Polsce jest znacząco zróżnicowane terytorialnie i bez danych w ujęciu wojewódzkim ocena efektywności działania jednostek wsparcia rolnictwa jest niemożliwa.

350 https://beneficjenciwpr.minrol.gov.pl/.

	Sprawozdanie z wykonania budżetu środków europejskich pokazuje wydatki wspólnej polityki rolnej jako jeden element bez podziału na filary WPR i bez podziału na instrumenty – w dodatku ze względu na rozliczanie płatności bezpośrednich w ramach kampanii, a nie według lat, korzystanie z tych danych jest bardzo utrudnione.
Wpływ na inne cele	Bez odpowiedniej sprawozdawczości finansowej i opisowej nie można ocenić skuteczności i efektywności funkcjonowania organów władzy publicznej, a co za tym idzie – skutecznie zarządzać programem przebudowy wsi i rolnictwa.

4.8. Koszty programu i jego finansowanie

Opisane poniżej podstawowe dane dotyczące sposobu finansowania działań ujętych w strategii przebudowy wsi i rolnictwa w kierunku zmian strukturalnych i zasad zrównoważonego rozwoju przedstawione są w sposób bardzo skrótowy i mogą, z czasem, ulec zmianie. Pełna wersja ram finansowych wraz z opisem proponowanych mierników realizacji oraz czynnikami ryzyka występującymi przy realizacji programu przebudowy wsi i rolnictwa zostanie opublikowana w IV kwartale 2025 r. jako uzupełnienie niniejszej publikacji.

Podstawowym warunkiem powodzenia realizacji zadań strategii będzie określenie źródeł finansowania oraz oszacowanie środków niezbędnych do wdrożenia działań. Podczas tworzenia podstaw programu finansowania strategii należy wziąć pod uwagę dostępne źródła finansowania, ich wielkość, zakres wykonywanych zadań oraz ich kosztorys. Strategia ma pewne założone cele, które muszą zostać osiągnięte – dlatego też punktem wyjścia są działania i ich koszt, a nie dostępne środki finansowe. Niezależnie od ram finansowych samej strategii należy pamiętać, że po wdrożeniu planowanych działań zmianie ulegną wydatki bieżące – w niektórych przypadkach będą to oszczędności, w innych mogą to być dodatkowe wydatki.

Przygotowanie ram finansowych dla strategii rozwoju oraz określenie źródeł finansowania podejmowanych działań jest niezbędne do przygotowania oceny wykonalności założeń. Ze względu na charakter podejmowanych działań i powiązanie tematyki ze Wspólna Polityką Rolną oraz działaniami niwelującymi wpływ człowieka na środowisko naturalne można wykorzystać większą liczbę potencjalnych źródeł finansowania. Środki na realizację przyjętych działań będą pochodziły z kilku, opisanych poniżej źródeł.

1. **Środki I i II filaru wspólnej polityki rolnej** są (i nadal będą) podstawowym źródłem publicznego wsparcia rolnictwa ze środków Unii Europejskiej. Obowiązujący obecnie Plan Strategiczny dla WPR jest zbieżny tematycznie z proponowanymi w strategii działaniami w zakresie ochrony środowiska naturalnego, minimalizowania wykorzystania nieorganicznych środków ochrony roślin, wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz wdrażania nowoczesnych technologii w rolnictwie. WPR będzie zarówno wsparciem stałym (dopłaty bezpośrednie, których wysokość będzie uzależniona od warunków określonych w działaniach), jak i jednorazowym w postaci dotacji inwestycyjnych dla gospodarstw rolnych.
2. **Fundusze strukturalne.** Priorytety funduszy unijnych na lata 2021–2027 odnoszą się m.in. do klimatu i środowiska (126 mld zł), rozwoju społecznego (21 mld zł) oraz rozwoju cyfrowego (11 mld zł). Oprócz programów ogólnopolskich funkcjonuje 16 wojewódzkich programów operacyjnych. Dotacje z funduszy europejskich mogą zostać wykorzystane do rozwoju obszarów wiejskich, wzmocnienia usług publicznych, budowy kompetencji wśród mieszkańców wsi oraz wybranych inwestycji w gospodarstwach rolnych. Obserwując obecne trendy, można oczekiwać, że priorytety przyszłego długoterminowego budżetu UE będą zbliżone do obecnych.
3. **Krajowy Plan Odbudowy.** Zatwierdzony przez Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności[351] przewiduje prawie 270 mld zł[352] środków pomocowych z przeznaczeniem m.in. na cele klimatyczne (45%) oraz transformację cyfrową (21%). KPO również będzie wspierał spójność terytorialną, infrastrukturę edukacyjną i usługi publiczne, co będzie miało wpływ na finansowanie rozwoju obszarów wiejskich. Program jest skierowany zarówno do sektora publicznego, jak i do przedsiębiorców, więc może być źródłem finansowania inwestycji w gospodarstwach.
4. **Środki budżetowe.** Największym wsparciem budżetowym dla sektora rolnego jest coroczna dotacja dla funduszy prowadzonych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Oprócz tego budżet państwa dotuje instytucje otoczenia rolnictwa. Z punktu widzenia budżetu państwa istotne będzie zarządzanie środkami, które są przekazywane agencjom wykonawczym i państwowym osobom prawnym (ARiMR, KOWR, ODR), oraz kontrolowanie poprawności ich wykorzystania. Zakładamy, że środki budżetowe będą przeznaczone głównie na obsługę administracyjną programu przebudowy, a w mniejszym

[351] Decyzja wykonawcza Rady UE w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększenie odporności Polski, https://www.kpo.gov.pl/media/111297/decyzja_wykonawcza_Rady_UE_z_podpisami.pdf, niektóre szczegóły programu były, w porozumieniu z UE, zmieniane w kwietniu 2024, oraz styczniu i lipcu 2025 r.

[352] 113 mld zł w formie dotacji oraz 154 mld zł w formie pożyczek.

stopniu na działania inwestycyjne. Jednocześnie budżet państwa będzie beneficjentem wpływów ze sprzedaży ziemi przez Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa.

5. **Środki pozabudżetowe.** Podstawowym źródłem będą tutaj państwowe fundusze celowe (PFC). Zadania PFC są bardzo zróżnicowane i duża część podejmowanych w ramach strategii działań jest z nimi powiązana. W szczególności istotny będzie tutaj Fundusz Pracy, który nie tylko będzie ważny w obszarze rynku pracy i rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, ale również dysponuje znaczącymi, niewykorzystywanymi środkami finansowymi – w końcu 2024 roku Fundusz Pracy miał 25,2 mld zł wolnych środków. Istotny będzie również Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej, Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg[353] oraz PFRON. W zależności od funduszu celowego, sposoby ich finansowania są różne.
6. **Nowe zadłużenie.** W zależności od możliwości pożyczkowych państwa część działań może być finansowana za pomocą emisji obligacji skarbowych. Bank Gospodarstwa Krajowego prowadzi kilkanaście funduszy, które są zasilane m.in. przychodami z emitowanych obligacji. Z tej możliwości należy jednak korzystać tylko w ostateczności.
7. **Inwestycje prywatne.** Oczekujemy inwestycji prywatnych przede wszystkim w gospodarstwach rolnych oraz u przetwórców i producentów żywności. Zmiany na rynku żywności, nowe normy dopuszczania produktów na rynek oraz promocja żywności wyższej jakościowo będą wymagały nie tylko zmian w dotychczasowym sposobie produkcji, ale także nowej infrastruktury. Dzięki zaangażowaniu środków Unii Europejskiej w wielu przypadkach inwestycje prywatne będą ograniczone do wkładu własnego przy dotacjach inwestycyjnych.
8. **Inne źródła.** Część z zaplanowanych działań może być wdrażana środkami własnymi instytucji publicznych, a także środkami np. szwajcarsko-polskiego programu współpracy, Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Wszystkie wymienione powyżej źródła muszą być wykorzystywane w sposób odpowiedzialny – trzeba pamiętać, że realizacja założeń strategii nie jest jedynym programem wieloletnim i podział funduszy między zadania o charakterze ciągłym, bieżącym oraz rozwojowe musi być zrównoważony.

Zdecydowana większość działań będzie wymagała asygnowania nowych środków finansowych w celu ich realizacji, jednak wyjątkiem tu może być wspólna polityka rolna. Oba filary WPR zawierają płatności o charakterze świadczeń –

[353] Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg nie jest państwowym funduszem celowym.

dopłaty bezpośrednie (podstawowa płatność obszarowa, płatności związane z produkcją, płatności SMR) oraz płatności dla terenów z naturalnymi ograniczeniami (tzw. płatności ONW). Ze względu na zmianę zasad dostępu do pomocy publicznej i chęć promowania gospodarstw minimalizujących wpływ na środowisko i produkujących żywność wyższej jakości zostaną tu zastosowane mechanizmy redystrybucyjne. Łączna kwota płatności będzie taka sama jak dotychczas, zmianie ulegną zasady ich przyznawania i tym samym liczba beneficjentów. Docelowo płatności bezpośrednie otrzymywać będą jedynie gospodarstwa produkujące żywność wysokiej jakości, które oddziałują na środowisko naturalne w minimalnym stopniu. Spowoduje to wykluczenie pewnej części gospodarstw rolnych z systemu wsparcia publicznego. Roczna kwota ok. 17 mld zł będzie wspierać węższą grupę odbiorców, jednak takich, którzy biorą pod uwagę wszystkie aspekty produkcji rolnej.

Z perspektywy typów prowadzonych działań rozróżniamy pięć różnych charakterów działań mających bezpośrednie przełożenie na poziom wydatków:

- programy pomocowe – działania o tym charakterze wymagają bezpośredniego dopływu środków finansowych dla beneficjentów (gospodarstwa rolne, przedsiębiorcy, jednostki samorządowe) w celu realizacji zadania – są to głównie zadania inwestycyjne oraz płatności na rzecz rolników. Działania te pochłaniają największą część wszystkich wydatków programu,
- działania promocyjne – w ten sposób opisujemy wszystkie działania mające na celu budowanie wiedzy i świadomości wśród wszystkich interesariuszy programu; działania będą realizowane z wykorzystaniem mediów, materiałów edukacyjnych i promocyjnych, spotkań bezpośrednich oraz wdrożone będą do programów szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych,
- działania administracji publicznej związane z obsługą administracyjną i merytoryczną programu oraz tworzeniem dokumentów i planów – zakładamy, że działania te nie spowodują dodatkowych kosztów i będą wykonywane w ramach obecnej działalności instytucji publicznych,
- badania – działania o charakterze rozwojowym zlecane i wykonywane przez zewnętrzne podmioty (uczelnie, instytucje badawcze, przedsiębiorców) – działania te powinny być finansowane z dodatkowych środków przeznaczonych na naukę i szkolnictwo wyższe,
- legislacja – działania mające na celu uchwalenie nowego lub znowelizowanego prawa – działanie nie powinno pociągnąć za sobą żadnych kosztów i będzie zadaniem władz centralnych (do legislacji zaliczamy ustawy, rozporządzenia oraz ewentualne inne akty prawa krajowego).

W ramach działań pomocowych samo wsparcie inwestycji będzie wynosiło ok. 70% wszystkich wydatków. Do głównych pozycji wydatkowych będzie

należało wsparcie samorządów w zakresie rozwoju dróg powiatowych i gminnych, budowy lokalnych targowisk, rozwoju komunikacji zbiorowej oraz wdrażanie wyższej jakości usług publicznych. Oprócz inwestycji samorządowych drugą największą pozycją będą inwestycje w gospodarstwa – zarówno te odnoszące się do klimatu, jak i te związane z jakością produkcji i wdrażaniem nowoczesnych technologii. W tym miejscu trzeba zauważyć, że sektor produkcji żywności może mieć utrudniony dostęp do środków WPR i będzie musiał korzystać z innych źródeł finansowania.

Działania promocyjne zakładają promowanie żywności wysokiej jakości, aktualizację programów nauczania w szkołach i na uczelniach, zwiększenie świadomości środowiskowej oraz edukację konsumencką – koszty z tym związane powinny zapewnić możliwość przeprowadzenia ogólnopolskich kampanii informacyjnych wraz z możliwością przygotowania odpowiednich materiałów edukacyjno-promocyjnych oraz modyfikacją treści nauczania w szkołach. Biorąc pod uwagę liczbę proponowanych kampanii oraz różnorodność ich tematyk, koniecznym będzie ich właściwe skoordynowanie.

Wstępna kwota finansowania działań zawartych w strategii wynosi 40–50 mld zł i została oszacowana przy następujących założeniach:

- dla działań nowych, w tym działań inwestycyjnych, uwzględniono całkowity koszt realizacji,
- dla działań już prowadzonych uwzględniono kwotę zwiększenia finansowania,
- pięcioletniego horyzontu czasowego w przypadku działań o charakterze ciągłym – uwzględniono koszt wdrożenia oraz utrzymania działania w okresie 5 lat,
- urealnienie kosztów zadań zleconych przekształcanych w obligatoryjne zadania własne oszacowano na 2 mld zł rocznie – kwoty tej nie włączamy do kosztorysu programu, lecz sygnalizujemy konieczność jej poniesienia,
- w ramach kwoty łącznej zawarto 20% rezerwę związaną z potencjalną zmianą poziomu cen oraz innymi, nieprzewidzianymi wydatkami.

Przykładowe oszacowania kosztów wybranych działań wynoszą:

- wsparcie budowy i utrzymania dróg lokalnych – 20 mld zł (kwota ta może być znacznie większa, gdyż potrzeby samorządów w tym zakresie są dużo wyższe, jednak realistycznie zakładamy możliwości jej finansowania; kwota ta jest rozłożona na dziesięcioletni okres realizacji programu),
- wsparcie placówek publicznych w zakresie żywienia zbiorowego – 2 mld zł (kwota wsparcia SPZOZ oraz jednostek gminnych w okresie 10 lat programu),
- rozwój transportu publicznego na obszarach wiejskich – 3 mld zł (kwota wsparcia jednostek samorządowych w okresie 10 lat programu),
- budowa i utrzymanie targowisk lokalnych – 4,5 mld zł (koszt budowy oraz utrzymania w okresie 10 lat programu),

- wsparcie dla cyfryzacji rolnictwa – 1 mld zł (dotacje inwestycyjne dla gospodarstw rolnych),
- działania promocyjno-edukacyjne – 50–100 mln zł na każde działanie; ocena potrzeb finansowych bazuje na danych o zbliżonych programach promocyjnych prowadzonych obecnie ze środków UE[354]).

[354] *Stan wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2021–2027: Lista umów z miejscami realizacji*, https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty-sprawozdania/stan-wdrazania-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2021-2027-lista-umow-z-miejscami-realizacji/, zob. np. opis działania informacyjno-promocyjnego Funduszy Europejskich w Polsce – projekt PTFE.03.01-IŻ.00-0001/23.

5. Podsumowanie

Przedstawiona w tym opracowaniu strategia: program przebudowy wsi i rolnictwa zawiera 86 działań, raz prostych i niewymagających dużych nakładów do wdrożenia, innym razem złożonych i skomplikowanych, podzielonych na siedem obszarów tematycznych. Obszary te nawzajem się uzupełniają i tworzą zestaw działań, które uważamy za niezbędne, a przynajmniej przydatne do osiągnięcia przyjętych przez nas celów. Świadomie pominięto w programie mechanizmy, które już funkcjonują i nie wymagają modyfikacji – zakładamy, że będą one nadal funkcjonować i będą częścią docelowego modelu przebudowy wsi i rolnictwa.

Jeszcze raz chcemy podkreślić, że powodzenie całego przedsięwzięcia będzie możliwe tylko pod warunkiem osiągnięcia zakładanych celów we wszystkich obszarach objętych programem – osiągnięcie celów przyjętych dla rolnictwa nie będzie możliwe, jeśli jednocześnie nie zostaną zrealizowane proponowane działania służące rozwojowi obszarów wiejskich. Pominięcie lub zmarginalizowanie problemów związanych z ochroną środowiska i przeciwdziałaniem zmianom klimatu prędzej czy później uderzy zarówno w rolnictwo, jak i w rozwój wsi.

Fundamentem wdrożenia zaplanowanych działań musi być odpowiednia komunikacja dostosowana do odbiorców – duża część zaproponowanych rozwiązań dotyczy zadań o charakterze edukacyjnym i promocyjnym – komponenty te są o tyle istotne, że od nich będzie zależała możliwość wytworzenia odpowiedniego popytu, na który rynek będzie mógł odpowiedzieć.

Opracowując strategię, skupiono się na celach niezbędnych – oznacza to, że istnieje możliwość przygotowania kilkudziesięciu kolejnych działań w proponowanych obszarach, jednak nie miałyby one wystarczającego wpływu na zakładane cele, żeby je finansować na obecnym etapie. Poprawa jakości żywności dostępnej na rynku, zwiększenie rentowności i dochodowości gospodarstw rolnych, zmniejszenie oddziaływania rolnictwa na klimat oraz rozwój obszarów wiejskich są dzisiaj priorytetami. Nie oznacza to jednak nieograniczonych możliwości finansowych – strategia ta musi być częścią szerszego planu rozwoju kraju z uwzględnieniem pozostałych strategii

sektorowych, średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz Koncepcji Rozwoju Kraju 2050. Z tego właśnie powodu należy ograniczyć podejmowane działania do tych, które zostaną uznane za niezbędne dla osiągnięcia zakładanych celów.

Opisy samych działań nie wystarczą jednak do wdrożenia strategii, szczególnie takiej z dziesięcioletnim horyzontem czasowym. Pod koniec 2025 r. ukaże się druga część niniejszego opracowania zawierająca omówienie:

- potencjalnych zagrożeń dla realizacji programu,
- strategii komunikacji,
- proponowanych mierników realizacji osiągnięcia zakładanych celów oraz systemu monitorowania postępów w realizacji zadań i osiągania celów,
- harmonogramu wdrażania działań – osi czasu, która pozwoli na odpowiednie zaplanowanie realizacji zadań w czasie,
- ram finansowych obejmujących wycenę proponowanych działań, ogólne koszty wdrożenia oraz źródła finansowania.

Oba te opracowania, wraz z częścią diagnostyczną, której skrócona wersja znajduje się w tym materiale, będą stanowiły kompletną strategię rozwoju wsi i rolnictwa z uwzględnieniem aspektu środowiska naturalnego, klimatu oraz nawyków żywieniowych Polaków.

Już po sporządzeniu diagnozy obecnego stanu wsi i rolnictwa oraz bardzo już zdewastowanego środowiska naturalnego oczywiste stało się, że realizacja proponowanego programu wymagać będzie znaczących nakładów, a jednym z podstawowych kryteriów oceny całego programu przebudowy wsi i rolnictwa musi być jego finansowa wykonalność. Na podstawie bardzo jeszcze wstępnych szacunków koszty realizacji programu obejmującego okres 10 lat oceniliśmy na nie mniej niż 40–50 mld zł. Jest to kwota znacząca, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę obecny stan finansów państwa i inne problemy, również wymagające znaczących nakładów. Można jednak na te koszty spojrzeć inaczej: szacowane koszty, rozliczone na 10 lat, stanowią ok. 1–1,5% PKB, a nasza analiza źródeł finansowania wykazała, że znaczącą część przewidywanych wydatków można sfinansować albo dokonując zmian w strukturze środków (możemy je uznać za pewne) z budżetu UE, albo wykorzystując środki, które obecnie „zalegają" na rachunkach instytucji publicznych. Podkreślić też należy, że problemy, których rozwiązaniu służyć ma realizacja programu przebudowy wsi i rolnictwa, same się nie rozwiążą, a każde opóźnienie w podejmowaniu niezbędnych działań będzie powodowało wzrost ich kosztów i zmniejszało szanse na pomyślne rezultaty.

I wreszcie, na koniec odnieść się trzeba do tak zwanej politycznej woli zmian. Jej brak jest jednym z najpoważniejszych zagrożeń dla powodzenia całego programu. Byłoby też źle, gdyby program miał się stać przedmiotem tradycyjnych przepychanek międzypartyjnych. Chętnym do takiego podejścia do proponowanego programu przypomnieć należy, że za nasze dzisiejsze zaniedbania zapłacą – zdrowiem i pieniędzmi – dzieci dzisiejszych polityków. Partyjna przynależność nie będzie tu nikogo oszczędzać.

Bibliografia

Prawo krajowe

1. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz.U. z 2025 r. poz. 277.
2. Ustawa z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz.U. z 1977 r. Nr 32, poz. 140.
3. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 [ze zm.].
4. Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, Dz.U. Nr 40, poz. 268.
5. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz.U. z 2024 r. poz. 1176 [ze zm.].
6. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 320.
7. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz.U. z 2024 poz. 1151.
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 [ze zm.].
9. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz.U. z 2025 r. poz. 197.
10. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. z 2024 r. poz. 1290.
11. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. z 2024 r. poz. 82.
12. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych. Dz.U. z 2022 r. poz. 183.
13. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. z 2025 r. poz. 733.
14. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, Dz.U. z 2023 r. poz. 1580.
15. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2024 r. poz. 107 [ze zm.].
16. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2024 r. poz. 54 [ze zm.].
17. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 423 [ze zm.].
18. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2024 r. poz. 356.
19. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, Dz.U. z 2023 r. poz. 1075.
20. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2024 r. poz. 1478 [ze zm.].

21. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 146 [ze zm.].
22. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Dz.U. z 2025 r. poz. 251.
23. Ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, Dz.U. z 2023 r. poz. 1948.
24. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz.U. z 2023 r. poz. 1448.
25. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2025 r. poz. 198.
26. Ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu, Dz.U. z 2021 r. poz. 76.
27. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, Dz.U. z 2008 r. Nr 216 poz. 1370.
28. Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, Dz.U. z 2025 r. poz. 126.
29. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2025 r. poz. 428.
30. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 [ze zm.].
31. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. z 2025 r. poz. 285.
32. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 2025 r. poz. 559.
33. Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz.U. z 2025 r. poz. 294.
34. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2024 r. poz. 1087 [ze zm.].
35. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Dz.U. z 2024 r. poz. 195.
36. Ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych, Dz.U. poz. 2161.
37. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 [ze zm.].
38. Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1378.
39. Ustawa z dnia 17 marca 2021 r. o zmianie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. poz. 760.
40. Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2023 r. poz. 240.
41. Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz.U. z 2025 r. poz. 337.
42. Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej na lata 2023–2027, Dz.U. poz. 332.
43. Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1688.
44. Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2023 r. poz. 1933.
45. Ustawa z dnia 23 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1570.

46. Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. poz. 1572 [ze zm.].
47. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej, Dz.U. z 2007 r. Nr 5, poz. 38.
48. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu stosowania nawozów oraz prowadzenia szkoleń z zakresu ich stosowania, Dz.U. z 2019 r. poz. 1826.
49. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu i kryteriów podziału środków pomiędzy centralę i odziały wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia z przeznaczeniem na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej dla ubezpieczonych, Dz.U. Nr 193, poz. 1495.
50. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 lutego 2010 r. w sprawie wymagań i sposobu postępowania przy utrzymywaniu gatunków zwierząt gospodarskich, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej, Dz.U. z 2010 r. Nr 56, poz. 344 [ze zm.].
51. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 czerwca 2010 r. w sprawie minimalnych warunków utrzymywania gatunków zwierząt gospodarskich innych niż te, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej, Dz.U. z 2019 r. poz. 1966.
52. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, Dz.U. poz. 1246.
53. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie, Dz.U. poz. 1294.
54. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz.U. poz. 187 [ze zm.].
55. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków uznania działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej, Dz.U. poz. 451.
56. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie grup środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży dzieciom i młodzieży w jednostkach systemu oświaty oraz wymagań, jakie muszą spełniać środki spożywcze stosowane w ramach żywienia zbiorowego dzieci i młodzieży w tych jednostkach, Dz.U. poz. 1154.
57. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału środków Funduszu Dróg Samorządowych na dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i dróg gminnych na poszczególne województwa, Dz.U. z 2018 r. poz. 2477.
58. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu", Dz.U. z 2020 r. poz. 243.
59. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu", Dz.U. z 2023 r. poz. 244.

60. 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.
61. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności, Dz.U. z 2024 r. poz. 1936.
62. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie stawki zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej na 1 litr oleju w 2025 r., Dz.U. poz. 1917.
63. Uchwała Rady Ministrów nr 163 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa" na lata 2012–2020, Mon. Pol. poz. 839.
64. Uchwała Rady Ministrów nr 8 z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Mon. Pol. z 2017 r. poz. 260.
65. Uchwała Rady Ministrów nr 67 z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej", Mon. Pol. poz. 794.
66. Uchwała Rady Ministrów nr 105 z dnia 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku", Mon. Pol. z 2019 r. poz. 1054.
67. Uchwała Rady Ministrów nr 123 z dnia 15 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030", Mon. Pol. poz. 1150.
68. Uchwała Rady Ministrów nr 24 z dnia 21 lutego 2023 r. w sprawie ustanowienia programu rządowego pod nazwą „Program Rozwoju Kompetencji Cyfrowych", Mon. Pol. poz. 318.
69. Uchwała Rady Ministrów nr 193 z dnia 17 października 2023 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030".
70. Uchwała nr 17/332/2019 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Planu Adaptacji do Zmian Klimatu Miasta Rzeszowa do roku 2030, Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Rzeszowa.

Prawo europejskie

1. Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 31 z 1 lutego 2002, s. 1–24.
2. Rozporządzenie (WE) nr 1924/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności, Dz. Urz. UE L 404 z 30 grudnia 2006, s. 9–25.
3. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 116/2010 z dnia 9 lutego 2010 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wykazu oświadczeń żywieniowych, Dz. Urz. UE L 37 z 10 lutego 2010, s. 16–18.
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 691/2011 z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska, Dz. Urz. UE L 192 z 22 lipca 2011, s. 1.

5. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 432/2012 z dnia 16 maja 2012 r. ustanawiające wykaz dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych dotyczących żywności, innych niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci, Dz. Urz. UE L 136 z 25 maja 2012, s. 1–40.
6. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1047/2012 z dnia 8 listopada 2012 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1924/2006 w odniesieniu do wykazu oświadczeń żywieniowych, Dz. Urz. UE L 310 z 9 listopada 2012, s. 36–37.
7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 174 z 26 czerwca 2013, s. 1–727.
8. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/4 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie wytwarzania, wprowadzania na rynek i stosowania paszy leczniczej, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 183/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylające dyrektywę Rady 90/167/EWG, Dz. Urz. UE L 4 z 7 stycznia 2019, s. 43–167.
9. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia 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 (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013, Dz. Urz. UE L 435 z 6 grudnia 2021, s. 1–186.
10. Rozporządzenie Komisji (UE) 2023/915 z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych poziomów niektórych zanieczyszczeń w żywności oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1881/2006, Dz. Urz. UE L 119 z 5 maja 2023, s. 103–157.
11. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/633 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych, s. 59–72.
12. Rada Unii Europejskiej, *Decyzja wykonawcza Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski*, Bruksela 2022, https://www.kpo.gov.pl/media/111297/decyzja_wykonawcza_Rady_UE_z_podpisami.pdf.
13. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607.
14. Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016, s. 47–199.

Opracowania statystyczne, sprawozdania, raporty

1. *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku tom II*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2024.
2. *Antimicrobial resistance in the EU/EEA (EARS-Net). Annual Epidemiological Report for 2023*, Stockholm 2023, European Centre for Disease Prevention and Control, https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/antimicrobial-resistance-eueea-ears-net-annual-epidemiological-report-2023.

3. *Bilans przepływów międzygałęziowych w bieżących cenach bazowych w 2005 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2009.
4. *Bilans przepływów międzygałęziowych w bieżących cenach bazowych w 2010 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.
5. *Bilans przepływów międzygałęziowych w bieżących cenach bazowych w 2015 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019.
6. *Bilans przepływów międzygałęziowych w bieżących cenach bazowych w 2020 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2024.
7. *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska 2024*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2024.
8. *Europe's air quality status 2024*, European Environment Agency, https://www.eea.europa.eu/publications/europes-air-quality-status-2024.
9. *GHG emissions of all world countries – 2021 Report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2021.
10. *Health claims 2021*, European Food Safety Authority, www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/health-claims.
11. *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2022 rok*, Departament Podatków Dochodowych, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2023.
12. *Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2020 roku przez skarb państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego,* Ministerstwo Finansów, Warszawa 2021.
13. *Informacja o wynikach kontroli „Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów"*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2023.
14. *Informacja o wynikach kontroli „Funkcjonowanie szpitali powiatowych"*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2023.
15. *Informacja o wynikach kontroli „Bezpieczeństwo żywności*" Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2020.
16. *Informacja o wynikach kontroli „Kontraktowanie świadczeń opieki zdrowotnej przez Narodowy Fundusz Zdrowia"*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2014.
17. *Informacja o wynikach kontroli „Realizacja zadań przez Narodowy Fundusz Zdrowia w latach 2021–2024"*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2025.
18. *Informacja o wynikach kontroli „Zapewnienie trwałości inwestycji współfinansowanych środkami programów drogowych w latach 2016–2021",* Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2022.
19. *Kwartalna Informacja Statystyczna – IV kwartał 2022 r.*, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa 2023.
20. *Miesięczna informacja o podmiotach gospodarki narodowej w rejestrze REGON kwiecień 2025*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2025.
21. *Obszary wiejskie w Polsce w 2022 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Olsztyn–Warszawa, 2024.
22. *Ogłoszenie Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 13 września 2024 r. w sprawie wielkości średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie w poszczególnych województwach oraz średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie w kraju w 2024 roku*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2024.
23. *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2022*/2023, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa–Gdańsk 2023.

24. *Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2023.
25. *Rocznik Ochrona środowiska 2024*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2024.
26. *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2020*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2021.
27. *Rocznik Statystyczny Województw 2022*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2022.
28. *Sprawozdanie z realizacji planu finansowego według stanu na 31 grudnia 2024 r.*, Fundusz Pomocy – Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2025.
29. *Transfery finansowe między Polską a budżetem UE w kolejnych latach członkostwa Polski w UE (2004–2020)*, Ministerstwo Finansów.
30. *Unemployment rate – quarterly data, seasonally adjusted*, baza danych Eurostatu.
31. *Wdrażane programy i działania – dane liczbowe*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2024.

Pozostałe

1. *„Droga ku cyfrowej dekadzie": unijny plan cyfrowej transformacji Europy do 2030*, Rada Europejska, https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/digital-decade/.
2. *14 zbędnych szpitali tymczasowych za ponad 600 mln zł*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2023.
3. *190 mld zł z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – ekstra budżet rządu, który kiedyś trzeba będzie spłacić*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2023.
4. *2022 Joint FACCE-JPI SusCrop Call on Agrobiodiversity*, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, https://www.gov.pl/web/ncbr/2022-joint-facce-jpi-suscrop-call-on-agrobiodiversity.
5. *2024 : les Nations unies publient de nouvelles projections de population mondiale*, Institut national d'études démographiques (INED), https://www.ined.fr/en/everything_about_population/demographic-facts-sheets/focus-on/2024-les-nations-unies-publient-de-nouvelles-projections-de-population-mondiale/.
6. *Aktywność fizyczna jako główny wyznacznik zdrowia i dobrego samopoczucia*, Wydział Promocji Zdrowia, Departament Zdrowia i Polityki Społecznej, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie, https://zdrowemazowsze.mazovia.pl/aktualnosci/aktywnosc-fizyczna-jako-glowny-wyznacznik-zdrowia-i-dobrego-samopoczucia.
7. Andrzejewska D., *Dopłaty i dotacje dla rolników. ARIMR przeprowadza kontrole w gospodarstwach*, https://wiescirolnicze.pl/przepisy/doplaty-i-dotacje-dla-rolnikow-arimr-przeprowadza-kontrole-w-gospodarstwach,20887/.
8. Bacchetti A., Corbo C., *Smart agrifood: Time for a New Awareness!*, The Digital Innovation Observatories, Politecnico di Milano, 2024, https://eng.osservatori.net/report/smart-agrifood-eng/smart-agrifood-time-for-new-awareness/.
9. Bitner M., Sierak J., *Klasyfikacja wydatków rozwojowych i jej zastosowanie do wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2017.
10. Blukowski I., *UOKiK vs. sieci handlowe: Rozprawa z nieuczciwymi praktykami sklepów*, https://mycompanypolska.pl/artykul/uokik-vs-sieci-handlowe-rozprawa-z-nieuczciwymi-praktykami-sklepow/14417.

11. Borowska A., Stolarska A., *Znaczenie targowisk w systemach dystrybucji produktów lokalnych*, „Economics and Organization of Logistics", tom 7(2022) nr 3, s. 23–41.
12. *Branżowe Centra Umiejętności – cele i zadania*, Ministerstwo Edukacji i Nauki, https://www.gov.pl/web/edukacja/branzowe-centra-umiejetnosci.
13. *CAP Strategic Plans*, Komisja Europejska, https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans_en.
14. *Cele Zrównoważonego Rozwoju*, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie (UNIC Warsaw), https://www.un.org.pl/.
15. Chełminiak B., *Zmiany w rolniczym handlu detalicznym*, https://row.kpodr.pl/index.php/2022/03/09/zmiany-w-rolniczym-handlu-detalicznym/.
16. Ciągło-Androsiuk S., *Pochodzenie ma znaczenie*, „Kierunek Spożywczy", nr 2–3(2020), s. 42–48, https://www.gov.pl/web/wijhars-olsztyn/pochodzenie-ma-znaczenie.
17. *Cyfryzacja sektora rolnego. Moda czy realna potrzeba? – analiza*, Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, https://efrwp.pl/2024/12/03/cyfryzacja-sektora-rolnego-moda-czy-realna-potrzeba-analiza/.
18. Cyrek P., Grzybek M., Makarski S., *Kreowanie jakości handlowej produktów żywnościowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2016.
19. Czapiewska G., *Zmienność funkcji w przestrzeni wiejskiej*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna", nr 55(2021), s. 21–43.
20. Czarnik S., Turek K., *Polski rynek pracy – aktywność zawodowa i struktura wykształcenia*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2015.
21. Czekaj M. B., *Internet jako narzędzie komunikacji w sprzedaży bezpośredniej artykułów żywnościowych na przykładzie witryny* www.odrolnika.pl, „Zagadnienia doradztwa rolniczego", nr 72(2013), s. 57–66.
22. *Czy zakaz sprzedaży ziemi z KOWR wygaśnie w 2026 r.?*, Kozłowska A., https://www.farmer.pl/prawo/nieruchomosci/czy-zakaz-sprzedazy-ziemi-z-kowr-wygasnie-w-2026-r,157428.html.
23. *Dokument Roboczy Służb Komisji – Unijne kryteria zielonych zamówień publicznych w sektorze transportu drogowego*, Komisja Europejska, Bruksela 2021, https://www.gov.pl/attachment/3cd927c7-708b-49fb-a259-e8aad433a1f4.
24. *Doprecyzować definicję aktywnego rolnika. Rzecznik prosi MRiRW o stanowisko. Jest odpowiedź*, Biuletyn Informacji Publicznej Rzecznika Praw Obywatelskich, https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-mrirw-definicja-aktywnego-rolnika-odpowiedz.
25. *Działania UE w sprawie oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe*, Komisja Europejska, https://health.ec.europa.eu/antimicrobial-resistance/eu-action-antimicrobial-resistance_pl.
26. Erbel J., Illg-Latko E., Łepkowski M., Sobolewska A., Wójcik A., *Hybrydowe targowiska jako centra życia lokalnego*, CoopTech Hub, Fundacja im. Heinricha Bölla, Warszawa 2024.
27. *Finanse NFZ*, Narodowy Fundusz Zdrowia, https://www.nfz.gov.pl/bip/finanse-nfz/.
28. Flis J., Swianiewicz P., *Dotacje rządowe na inwestycje samorządowe – podsumowanie doświadczeń z perspektywy małych gmin*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021.
29. Flis J., Swianiewicz P., *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021.
30. Forystek P., *Kraj i miejsce pochodzenia żywności*, „Wiedza i jakość", nr 1(54)/2019, s. 30–32.

31. Frąc M., Matyka M., Rozbicki J., Tryjanowski P., *Rolnictwo regeneracyjne – koncepcja zrównoważonej żywności oraz poprawy agroekosystemów*, „Nauka", nr 4(2022), s. 155–164.
32. Fujs T., Kashiwase H., *Strains on freshwater resources: The impact of food production on water consumption*, https://blogs.worldbank.org/en/opendata/strains-freshwater-resources-impact-food-production-water-consumption.
33. Gacek A., Misiąg J., Misiąg W., Palimąka K., Rodzinka J., *Rolnictwo i obszary wiejskie w Polsce. Stan obecny, kierunki zmian*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Rzeszów 2024, https://wsiz.edu.pl/wp-content/uploads/2022/06/Rolnictwo-i-obszary-wiejskie-w-Polsce.pdf.
34. Gajda K., Grodzka J., *Zdrowe żywienie. Co i w jaki sposób jeść, by dobrze żyć?*, Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Warszawie, Warszawa 2022.
35. Galarowicz A., *Rola branżowych centrów umiejętności w Polsce w kształtowaniu postaw przedsiębiorczych: analiza potencjału i wyzwań*, [w:] Cembruch-Nowakowski M., Borowiec-Gabryś M., *Wyzwania w rozwoju przedsiębiorczości w Polsce*, „Półrocznik naukowy", t. 20(2024) nr 2, s. 145–155.
36. *Gospodarka o obiegu zamkniętym: definicja, znaczenie i korzyści (wideo)*, Parlament Europejski, https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20151201STO05603/gospodarka-o-obiegu-zamknietym-definicja-znaczenie-i-korzysci-wideo.
37. Gromysz, A., Wypych-Szymańska, A., *Edukacja konsumencka jako element edukacji społecznej*, https://www.e-mentor.edu.pl/artykul/index/numer/23/id/517.
38. Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
39. Hajto M., (red.), Bidłasik M., Kuśmierz A., Marcinkowski M., Potapowicz I., Rajkowska B., Romańczak A., Siwiec E., *Podręcznik adaptacji dla miast. Aktualizacja 2023. Wytyczne do przygotowania Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu*, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2023.
40. Halicka E., Kaczorowska J., Rejman K., Plichta M., *Investigating the Consumer Choices of Gen Z: A Sustainable Food System Perspective*, „Nutrients", nr 17(2025), https://doi.org/10.3390/nu17030591.
41. Halicka E., Rejman K., *Wzorce spożycia żywności w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo", nr 4/149(2010), s. 75–94.
42. *Ile hektarów musi mieć gospodarstwo, żeby było konkurencyjne? Zobacz wyliczenia*, Agropolska.pl, https://www.agropolska.pl/aktualnosci/polska/ile-hektarow-musi-miec-gospodarstwo-zeby-bylo-konkurencyjne-zobacz-wyliczenia,10676.html.
43. *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.
44. *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.
45. *Instrukcja Głównego Lekarza Weterynarii w sprawie postępowania powiatowych lekarzy weterynarii przy przeprowadzaniu kontroli gospodarstw utrzymujących zwierzęta pod względem dobrostanu zwierząt oraz raportowania o przeprowadzonych kontrolach z elementami zwalczania chorób zakaźnych*, nr BP.0200.1.2.2024, Główny Inspektorat Weterynarii, https://www.wetgiw.gov.pl/download/Instrukcja-BP.0200.1.2.2024,3629.pdf.

46. *Internet dla każdego*, Ministerstwo Cyfryzacji, https://internet.gov.pl/.
47. Jackowska A., *System znakowania żywności Nutri-Score – informacje podstawowe, opinie, kontrowersje*, https://rolnictwo.osrodekanaliz.pl/system-znakowania-zywnosci-nutri-score-informacje-podstawowe-opinie-kontrowersje/.
48. Jakubowska K., Duell N., Muñoz Rojo A., Duchemin C., Fernandez-Aliseda Tolosa M., *Trends in PES Assessment report on PES Capacity, European Network of Public Employment Services*, Komisja Europejska, Bruksela 2023.
49. Jarosz M., Wierzejska R., *Aspekty bezpieczeństwa żywności i zdrowia w kontekście obrotu żywnością*, s. 5–9, [w:] Kulawik J. (red.), *Obrót żywnością a zdrowie – praktyczny poradnik dla przedsiębiorców*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009.
50. Józwiak W., Mirkowska Z., Sobierajewska J., Zieliński M., Ziętara W., *Adjustment processes in selected types of farms depending on their income situation*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej", nr 4(2019), s. 29–54.
51. Kaczorowska J., Kowrygo B., *Konsumencka gotowość do realizacji zrównoważonego wzorca spożycia żywności*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej", nr 116(2016), s. 33–34.
52. Kania J., Musiał W., *Dodawanie wartości w łańcuchach dostaw żywności – studium przypadku*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu", tom 19(2017), nr 6, s. 105–110.
53. Kania S., *E-commerce w rolnictwie: Jak technologia zmienia sprzedaż produktów rolnych?*, https://webmakers.expert/blog/jak-technologia-zmienia-sprzedaz-produktow-rolnych.
54. Klatta P., Żurawski A., *Sektorowa Rama Kwalifikacji dla Rolnictwa (SRK ROL)*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2020, https://kwalifikacje.gov.pl/images/Publikacje/srk/SRK_rolnictwo_PL.pdf.
55. *Kompetencje cyfrowe mieszkańców Polski w statystykach*, Ministerstwo Cyfryzacji, https://kompetencje-cyfrowe.gov.pl/aktualnosci/wpis/kompetencje-cyfrowe-mieszkancow-polski-w-statystykach.
56. *Koncepcja funkcjonowania i optymalizacji oświaty w Gminie Miastko*, Miastko 2024, Urząd Miasta i Gminy Miastko, https://rada.miastko.pl/pliki/miastko/zalaczniki/291/koncepcja-funkcjonowania-i-optymalizacji-oswiaty-w-gminie-miastko.pdf.
57. Kozłowska A., *Giełdowy Rynek Rolny: 10 mln zł poszło w błoto?*, https://www.farmer.pl/finanse/podatki-rachunkowosc/gieldowy-rynek-rolny-10-mln-zl-poszlo-w-bloto,116113.html.
58. Kozłowska M., *Reduce, Reuse, Recycle – jak żyć zgodnie z zasadą 3R i chronić środowisko?*, https://epale.ec.europa.eu/pl/blog/reduce-reuse-recycle-jak-zyc-zgodnie-z-zasada-3r-i-chronic-srodowisko.
59. *Krajowe systemy jakości żywności*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, https://www.gov.pl/web/rolnictwo/system-gwarantowanej-jakosci-ywnosci-qafp.
60. Krasowicz S., *Cechy rolnictwa zrównoważonego*, [w:] Zegar J. (red.), *Koncepcja badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2005.
61. *Kryteria oceny projektu*, Serwis Regionalnego Programu Województwa Podlaskiego, https://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/jak_skorzystac_z_programu/zobacz_ogloszenia_i_wyniki_na_1/kryteria-oceny-projektu.html.
62. Kucharska-Świerszcz M., *Alternatywy dla chemizacji*, niepublikowana ekspertyza na zlecenie WSIiZ, 2025.

63. Kucman D., *KOWR zastąpi dwie rolnicze agencje*, https://rolniczeabc.pl/419435,KOWR-zastapi-dwie--rolnicze-agencje.html.
64. Kucharska-Świerszcz M., *Alternatywy dla chemizacji*, niepublikowana ekspertyza na zlecenie WSIiZ, 2025.
65. Kusterka-Jefmańska M., *Determinanty jakości życia w kontekście badań transgranicznych*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania", tom 2(2015), nr 40, s. 251–261.
66. Kwasek M., *Tendencje w spożyciu mięsa na świecie*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy", nr 6(2013), s. 265–284.
67. Lis M., *Darmowa komunikacja to codzienność ponad 1,5 mln Polaków*, Business Insider Polska, https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/darmowa-komunikacja-to-codziennosc-ponad-15-mln-polakow-mapa/pnedtpf.
68. Malchar-Michalska D., *Powiązania kontraktowe w polskim rolnictwie na przykładzie grup producentów rolnych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu", tom 14(2012), nr 4, s. 299–303.
69. Malinowska-Misiąg E., Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M., *Algorytmy podziału środków publicznych*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2016.
70. Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Tomalak M., *Zarządzanie środkami publicznymi w polskich szpitalach*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008.
71. *Mapa zasięgu*, Orange Polska, https://www.orange.pl/view/mapazasiegu.
72. *Mapa zasięgu*, Play, https://www.play.pl/pomoc/zasieg/mapa-zasiegu.
73. *Mapa zasięgu*, Plus, https://www.plus.pl/mapa-zasiegu.
74. *Mapa zasięgu*, T-Mobile Polska, https://www.t-mobile.pl/c/mapa-zasiegu.
75. Massot A., Negre F., *Towards the Common Agricultural Policy beyond 2020: comparing the reform package with the current regulations*, https://www.researchgate.net/publication/329144637_Towards_the_Common_Agricultural_Policy_beyond_2020_comparing_the_reform_package_with_the_current_regulations_European_Parliament_PE_617494_ISBN_978-92-846-3849-9.
76. Mickiewicz T., Rodzinka J., Skica T., *Lokalne i regionalne czynniki wspierania przedsiębiorczości – klasteryzacja, promocja, doradztwo i kapitał społeczny*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
77. Mielniczek B., Perowicz M., *Bezbronny jak polski rolnik? Spółdzielczość odpowiedzią na dominację wielkich sieci handlowych*, https://klubjagiellonski.pl/2023/06/16/bezbronny-jak-polski-rolnik-spoldzielczosc-odpowiedzia-na-dominacje-wielkich-sieci-handlowych/.
78. Misiąg W., Braja M., Misiąg J., Palimąka K., Rodzinka J., Skica T., *Zintegrowany system wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2023.
79. Misiąg W., *Opinia o uchwalonej 7 października 2020 r. ustawie o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020*, „Opinie i ekspertyzy" OE-315, Kancelaria Senatu, Warszawa 2020.
80. *MPA 44. Opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców*, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, https://www.gov.pl/web/klimat/mpa-44.
81. Muras M., *Wykluczenie i integracja społeczna a rozwój zrównoważony*, [w:] Muras M., Ivanov A. (red.), *Wykluczenie i integracja społeczna w Polsce. Ujęcie wskaźnikowe*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz UNDP, Warszawa 2006.

82. *Nabór wniosków na zadania gminne i powiatowe na 2023 rok,* Ministerstwo Infrastruktury, https://www.gov.pl/web/infrastruktura/nabor-wnioskow-na-zadania-gminne-i-powiatowe-na-2023-rok.
83. *Nabór wniosków na zadania gminne i powiatowe na 2024 rok,* Ministerstwo Infrastruktury, https://www.gov.pl/web/infrastruktura/nabor-wnioskow-na-zadania-gminne-i-powiatowe-na-2024-rok2.
84. *Nabór wniosków na zadania gminne i powiatowe na 2025 rok,* Ministerstwo Infrastruktury, https://www.gov.pl/web/infrastruktura/nabor-wnioskow-na-zadania-gminne-i-powiatowe-na-2025-rok.
85. *Nadzór jest, ale koncepcji brak*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2019, https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/nadzor-jest-ale-koncepcji-brak.html.
86. *Nieuczciwe praktyki handlowe w łańcuchu żywnościowym*, Komisja Europejska, https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_pl.
87. Obiedziński M., *Małe przetwórstwo rolno-spożywcze w świetle ustawy. Rolniczy Handel Detaliczny – krótki łańcuch żywnościowy*, s. 5-14 [w:] *Krótki łańcuch dostaw i RHD jako determinanty rozwoju lokalnego rolnictwa*, Podlaski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Szepietowie, Wysokie Mazowieckie 2019.
88. Pawlewicz A., *NFZ o zdrowiu. Dlaczego otyłość jest coraz większym wyzwaniem zdrowotnym,* https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/dlaczego-otylosc-jest-coraz-wiekszym-wyzwaniem-zdrowotnym,8692.html.
89. Piechota A., *Zarabianie na rolnictwie – ile trzeba mieć, aby wyżyć z produkcji?*, Agrofakt.pl, https://www.agrofakt.pl/zarabianie-na-rolnictwie-ile-trzeba-miec-aby-wyzyc-z-produkcji/.
90. *Plan finansowy Planu Strategicznego dla WPR na lata 2021-2027*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2022, https://www.gov.pl/attachment/ad0724df-f498-4c82-8032-e5d89762bd28.
91. *Podręcznik adaptacji dla miast. Wytyczne do przygotowania Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2015.
92. *Polska Federacja Rolna: nasze rolnictwo również powinno się opierać na wielkotowarowych gospodarstwach*, Polska Agencja Rolna, https://www.pap.pl/mediaroom/polska-federacja-rolna-nasze-rolnictwo-rowniez-powinno-sie-opierac-na-wielkotowarowych.
93. *Polska w zasięgu stacjonarnego dostępu do Internetu, II kwartał 2024*, Ministerstwo Cyfryzacji; Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2024, https://www.gov.pl/attachment/4db5d136-3c93-495d-bea2-03942b45a337#.
94. *Ponad 726 mln zł na rozwój e-usług publicznych w Polsce*, Ministerstwo Cyfryzacji, https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/ponad-726-mln-zl-na-rozwoj-e-uslug-publicznych-w-polsce.
95. Pośpiech E., Mastalerz-Kodzis A., *Analiza przestrzenna rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy", nr 53(2018), s. 286–296.
96. *Powstanie mapa wykluczenia komunikacyjnego*, Serwis Samorządowy PAP, https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/powstanie-mapa-wykluczenia-komunikacyjnego.
97. *Praca zdalna okiem przedsiębiorców – jak pracę zdalną oceniają zarządy firm i czy planują w tym obszarze zmiany?*, Grant Thornton, Warszawa 2024, https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2024/03/Praca-zdalna-okiem-przedsiebiorcow-raport-Grant-Thornton.pdf.
98. *Projekt Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku*, Ministerstwo Infrastruktury, https://www.gov.pl/web/infrastruktura/projekt-strategii-zrownowazonego-rozwoju-transportu-do-2030-roku2.

99. *Projekt ustawy o zmianie ustawy o środkach ochrony roślin*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-srodkach-ochrony-roslin2.
100. Prusaczyk A., Karczmarz S., Bogdan M., Żuk P., Oberska J., *Family medicine in rural areas – perspectives and development opportunities*, „Journal of Education, Health and Sport", tom 12(2022), nr 11, s. 58–62.
101. Puch P., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – problemy i rozwiązania*, https://www.morizon.pl/blog/ustawa-o-ksztaltowaniu-ustroju-rolnego-problemy-i-rozwiazania/.
102. *Realizacja poleceń Ministra Zdrowia w sprawie dodatkowych świadczeń pieniężnych przyznawanych w związku z przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2023.
103. *Reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/reforma-planowania-i-zagospodarowania-przestrzennego.
104. *Regenerative agriculture in Europe, A critical analysis of contributions to European Union Farm to Fork and Biodiversity Strategies,* German National Academy of Sciences Leopoldina, German National Academy of Sciences Leopoldina, Halle 2022.
105. Riley R., *Achieving a new quality of urban and regional public transport in Central and Eastern Europe*, Polish Libraries, Gdańsk 2010, https://pbc.gda.pl/Content/121268/Riley.pdf.
106. *Rolnictwo precyzyjne w Polsce*, Polska Fundacja Przemysłu Kosmicznego, 2021.
107. *Rolniczy handel detaliczny*, Główny Inspektorat Sanitarny, https://www.gov.pl/web/gis/rolniczy-handel-detaliczny.
108. *Rozliczenie PIT za 2023 rok – 23 mln elektronicznych PIT-ów i rekordowo szybkie zwroty podatku*, Ministerstwo Finansów, https://www.gov.pl/web/finanse/rozliczenie-pit-za-2023-rok--23-mln-elektronicznych-pit-ow-i-rekordowo-szybkie-zwroty-podatku.
109. Rydzyński P., *Tak wygląda wykluczenie*, www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/tal-wyglada-wykluczenie-75903.html.
110. *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 3097, https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3097.
111. Sadohara R., Martirosyan D., *Functional Food Center's vision on functional food definition and science in comparison to FDA's health claim authorization and Japan's Foods for Specified Health Uses*, „Functional Foods in Health and Disease", vol. 10(2020), issue 11, s. 465–481.
112. Sadowski A., *Rolnictwo w świecie zmian – wyzwania dla doradztwa*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego", nr 4(2020), s. 7–19.
113. Sass R., Gudz P., *Wpływ wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej na przeobrażenie struktury agrarnej*, w: Collection of Abstracts, IV International Scientific and Practical Conference „Innovations For Revival: National, Regional, International Context", University of Zaporizhia, 2023.
114. Schreiber H., *Water and Agriculture: Harvesting Water Before Harvesting the Crop*, https://www.researchgate.net/publication/242264738_water_and_agriculture_harvesting_water_before_harvesting_the_crop.
115. *Sieć dróg szybkiego ruchu*, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, https://www.gov.pl/web/gddkia/generalna-dyrekcja-drog-krajowych-i-autostrad.
116. Sikorska S., *Systemy zapewniania jakości i bezpieczeństwa żywności*, Podlaski Ośrodek Doradztwa Rolniczego, Szepietowo 2017.

117. Skrzypek E., *Czynniki kształtujące jakość życia* [w:] Lewandowski J., Lecewicz-Bartoszewska J., (red.), *Ergonomia niepełnosprawnym: jakość życia*, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2001.
118. *Słownik pojęć Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa 2013.
119. Smagacz J., *Rola zmianowania w rolnictwie zrównoważonym*, „Pamiętnik Puławski", tom 120(2000), nr 2, s. 411–414.
120. *Sport na rzecz rozwoju i pokoju*, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie (UNIC Warsaw), https://www.un.org.pl/sport-na-rzecz-rozwoju-i-pokoju.
121. *Sport to zdrowie. #latozsanepidem*, Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Szczecinie, https://www.gov.pl/web/psse-szczecin/sport-to-zdrowie-latozsanepidem.
122. *Stan wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2021–2027 – lista umów z miejscami realizacji*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty-sprawozdania/stan-wdrazania-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2021-2027-lista-umow-z-miejscami-realizacji/.
123. Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł., *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap IV. Dekada przemian społeczno-gospodarczych*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2023.
124. Stoś K., Rychlik E., Woźniak A., Ołtarzewski M., Stokwiszewski J., Wojtyniak B. (red.), *Wybrane aspekty sposobu żywienia Polaków z uwzględnieniem okresu pandemii Covid-19*, s. 515–555, [w:] Wojtyniak B., Goryński P. (red.), *Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania*, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego PZH – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2022.
125. Stoś K., Rychlik E., Woźniak A., Ołtarzewski M., Wojda B., Przygoda B., Matczuk E., Pietraś E., Kłys W., *Krajowe badanie sposobu żywienia i stanu odżywienia populacji polskiej, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego PZH*, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2021.
126. *Strains on freshwater resources: The impact of food production on water consumption*, World Bank, https://blogs.worldbank.org/en/opendata/strains-freshwater-resources-impact-food-production-water-consumption.
127. *Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2013, https://bip.mos.gov.pl/strategie-plany-programy/strategiczny-plan-adaptacji-2020/.
128. Struciński P., Lewiński R., Czaja K., Liszewska M., Korcz W., *Analiza potencjalnego zagrożenia zdrowia konsumentów wynikającego z obecności pozostałości pestycydów w żywności dostępnej na polskim rynku w roku 2022*, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego PZH – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2025.
129. Subirade M., *Report on functional foods*, Food and Agriculture Organization, Rome 2007.
130. Swamy S., *A guidebook on integrated public transport system, CEPT University*, United Nations ESCAP, Bangkok, Ahmedabad 2023, https://www.unescap.org/sites/default/d8files/event-documents/4-1_Guideline_Swamy.pdf.
131. *System Gwarantowanej Jakości Żywności (QAFP)*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, https://www.gov.pl/web/rolnictwo/system-gwarantowanej-jakosci-ywnosci-qafp.

132. *System identyfikacji i rejestracji zwierząt*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, https://www.gov.pl/web/arimr/system-identyfikacji-i-rejestracji-zwierzat.
133. *System kontroli i bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2021.
134. *Szczegółowy opis priorytetów Programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021–2027*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, https://www.rozwojcyfrowy.gov.pl/strony/dowiedz-sie-wiecej-o-programie/prawo-i-dokumenty/szczegolowy-opis-priorytetow-programu-fundusze-europejskie-na-rozwoj-cyfrowy-2021-2027/.
135. *Szwankuje urzędowa kontrola żywności. RPO wskazuje na problemy. Resort zdrowia odpowiada*, Biuletyn Informacji Publicznej Rzecznika Praw Obywatelskich, https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kontrola-zywnosci-problemy-mz.
136. Szymanowski W., *Infrastruktura logistyczna jako czynnik przyszłego ładu przestrzennego obszarów wiejskich w Polsce*, „Logistyka", nr 4(2011), s. 938–951.
137. Szymańska E.J., Lukoszová X., *Krótkie łańcuchy dostaw produktów żywnościowych*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Logistyki", nr 4(2019), s. 91–101.
138. Szymańska M., Palutkiewicz P., Pawłowski P., *Kupuj od Rolnika. Prawne i gospodarcze uwarunkowania rolniczego handlu detalicznego*, Fundacja Ośrodek Analiz Prawnych, Ekonomicznych i Społecznych im. Hipolita Cegielskiego, Warszawa 2019, s. 53.
139. Szymańska M., *Marketing żywności w ramach krótkich łańcuchów dostaw*, „Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego", nr 2(2019), s. 133–136.
140. *Średni wiek unijnego rolnika to… 57 lat*, Internetowa Giełda Rolna i Towarowa, https://igrit.pl/artykul/sredni-wiek-unijnego-rolnika-to-57-lat-2903.
141. *Średnia powierzchnia gospodarstwa*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, https://www.gov.pl/web/arimr/srednia-powierzchnia-gospodarstwa2.
142. Świgoń I., *Rolnictwo 4.0 – cyfrowa rewolucja*, Zachodniopomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Barzkowicach, https://zodr.pl/zinet/rolnictwo-4-0-cyfrowa-rewolucja/.
143. *Technologie cyfrowe w rolnictwie – przede wszystkim w dużych gospodarstwach*, IMAS Agri, Wrocław 2021, https://imas.pl/wp-content/uploads/2021/02/IMAS_Agri-Technologie-cyfrowe.pdf.
144. *TeleBus*, Zarząd Transportu Publicznego w Krakowie, https://ztp.krakow.pl/kmk/telebus.
145. *The 2021–2027 EU budget – What's new?*, Komisja Europejska, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_en.
146. *The 5 R's: Refuse, Reduce, Reuse, Repurpose, Recycle*, RoadRunner Modern Waste + Recycling, https://www.roadrunnerwm.com/blog/the-5-rs-of-waste-recycling.
147. Trzebiatowski J., *Rolniczy handel detaliczny – dlaczego jest korzystny dla rolnika?*, Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Lubaniu, https://www.gov.pl/attachment/6fbe7e15-ad7f-4c1c-a146-c64917ea181a.
148. Tundys B., *Krótki łańcuch dostaw produktów spożywczych – ujęcie teoretyczne i praktyczne*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach", nr 249(2015), s. 94–110.

149. *Tygodnik Gospodarczy PIE nr 6/2025*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2025, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2025/02/Tygodnik-PIE_6-2025.pdf.
150. *Typ operacji: 7.4.2 – Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, https://www.gov.pl/web/arimr/poddzialanie-742-inwestycje-w-targowiska-lub-obiekty-budowlane-przeznaczone-na-cele-promocji-lokalnych-produktow.
151. Vuorikari R., Kluzer S., Punie Y., *DigComp 2.2: The Digital Competence Framework for Citizens – With new examples of knowledge, skills and attitudes*, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC128415.
152. *W skrócie o HRJ*, Horyzontalny Rozkład Jazdy, https://hrj.gov.pl/w-skrocie-o-hrj/.
153. Wandas M., *Za darmo, czyli gorzej? Bezpłatna komunikacja miejska nie zawsze działa tak, jak byśmy chcieli*, https://oko.press/bezplatna-komunikacja-miejska-nie-zawsze-dziala.
154. *Wartość rynku ekologicznej żywności wynosi już ok. 2 mld złotych, a będzie tylko lepiej*, Bankier (2023), https://www.bankier.pl/wiadomosc/Wartosc-rynku-ekologicznej-zywnosci-wynosi-juz-ok-2-mld-zlotych-a-bedzie-tylko-lepiej-8779404.html.
155. *Warunkowość. Normy (GAEC) i wymogi (SMR) w ramach Wspólnej Polityki Rolnej w perspektywie 2023–2027*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2024.
156. Wawrzyniak B.M., *Instrumenty wsparcia Wspólnej Polityki Rolnej w perspektywie finansowej 2021–2027*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego", nr 99(2020), s. 107–121.
157. *Witamy na stronie ZG PKS*, Związek Gmin Podkarpacka Komunikacja Samochodowa, https://zgpks.rzeszow.pl/.
158. *Wody to nie śmietnik, dlatego dbajmy o czystość wód – dla nas i dla zdrowych ekosystemów*, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, https://www.gov.pl/web/wody-polskie/wody-to-nie-smietnik-dlatego-dbajmy-o-czystosc-wod-dla-nas-i-dla-zdrowych-ekosystemow.
159. Wodzień-Nowak A., *Nie mamy czasu na kolejny słaby rok w rolnictwie*, https://strefaagro.pl/nie-mamy-czasu-na-kolejny-slaby-rok-w-rolnictwie/ar/c8p2-27136555.
160. Wojcieszak-Zbierska M., *Krótkie łańcuchy dostaw szansą dla lokalnych przedsiębiorców rolnych*, „Turystyka i Rozwój Regionalny", nr 15(2021), s. 133–149.
161. Wolnicka K., *Talerz zdrowego żywienia*, https://ncez.pzh.gov.pl/abc-zywienia/talerz-zdrowego-zywienia/.
162. Wolska M., *Problemy ze znakowaniem żywności – opinia Trybunału Obrachunkowego i Komisji Europejskiej*, https://foodfakty.pl/problemy-ze-znakowaniem-zywnosci-opinia-to-i-ke.
163. *Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2024.
164. *Wykaz beneficjentów Wspólnej Polityki Rolnej*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, https://beneficjenciwpr.minrol.gov.pl/.
165. *Wyniki badania „Nie(świadomy) konsument 2023"*, Polska Agencja Prasowa, https://www.pap.pl/mediaroom/1549014,wyniki-badania-nieswiadomy-konsument-2023.html.
166. *Wytyczne dla zamawiających w zakresie uwzględniania zasad gospodarki o obiegu zamkniętym w ramach zamówień publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2023, https://www.gov.pl/attachment/2d94510d-41e5-4243-9284-35a220d231bd.

167. *Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Aktualizacja – październik 2024*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2024.
168. Yamada K., Sato-Mito N., Nagata J., Umegaki, K., *Health claim evidence requirements in Japan*, „The Journal of Nutrition", vol. 138(2008), issue 6, s. 1192–1198.
169. *Zadania gminne i powiatowe*, Ministerstwo Infrastruktury, https://www.gov.pl/web/infrastruktura/zadania-gminne-i-powiatowe.
170. *Zakończenie pilotażu paszportyzacji polskiej żywności*, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, https://www.gov.pl/web/kowr/zakonczenie-pilotazu-paszportyzacji-polskiej-zywnosci.
171. *Zielona Księga – Promowanie zdrowego żywienia i aktywności fizycznej: europejski wymiar zapobiegania nadwadze, otyłości i chorobom przewlekłym*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2005, https://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/documents/nutrition_gp_pl.pdf.
172. Ziętara W., Zieliński M., Mirkowska Z., Jóźwiak W., *Systemy i skala produkcji a obciążenia środowiskowo-klimatyczne*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2021.
173. *Zmarnowane szczepionki*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2023, https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/zmarnowane-szczepionki-covid-19.html.
174. *Zrównoważona produkcja żywności i zapewnienie sprawiedliwego dochodu europejskim rolnikom w obliczu wyzwań rynkowych, środowiskowych i klimatycznych*, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Dz. Urz. UE C z 30 kwietnia 2025, (C/2025/2016), s. 1–11.
175. *Żywienie zbiorowe w szkołach i przedszkolach*, Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Piotrkowie Trybunalskim, https://www.gov.pl/web/psse-piotrkow-trybunalski/zywienie-zbiorowe-w-szkolach-i-przedszkolach.

Jest to jedno z nielicznych opracowań w Polsce, które w pełni wpisuje się w szerszy nurt badań nad transformacją systemów żywnościowych i stanowi ważny głos w debacie na ten temat.

Recenzowana monografia (...) składa się z dwóch głównych części – z części wprowadzającej autorstwa Tadeusza Pomianka, w której znajduje się diagnoza i wskazanie kluczowych zagrożeń oraz niezbędnych kierunków działań, oraz drugiej części, w której zaprezentowano szczegółowy program przebudowy rolnictwa i obszarów wiejskich (...). Autorzy obu części monografii przeprowadzili szeroko zakrojoną kwerendę literaturową, sięgając zarówno po kluczowe opracowania naukowe z dziedziny ekonomiki rolnictwa i gospodarki żywnościowej, jak i najnowsze doniesienia na temat efektów funkcjonowania globalnych systemów żywnościowych. Wykorzystali liczne raporty, analizy branżowe oraz dane statystyczne, gromadzone przez krajowe oraz międzynarodowe instytucje i wyspecjalizowane agencje (w tym FAO, UNEP, IPCC, IMF, WHO, EFSA, EEA, Eurostat, NIK, GUS, NFZ). Równocześnie przeprowadzili dogłębną analizę szeregu kluczowych dokumentów strategicznych i aktów prawnych, co świadczy o szerokim i wielowymiarowym podejściu do tematu.

Opracowanie przygotowane przez zespół ekspertów WSIiZ to ważny i niezwykle aktualny głos w debacie na temat przyszłości systemów produkcji i konsumpcji żywności. Co więcej, jest to również starannie opracowany program praktycznych działań, które mają realny potencjał, by przyspieszyć niezbędną transformację systemową.

Monografia podejmuje temat o fundamentalnym znaczeniu dla zrównoważonego rozwoju i długoterminowego bezpieczeństwa żywnościowego i zdrowotnego Polaków. Autorzy nie tylko skutecznie przekonują, że inwestycje w zrównoważony system żywnościowy są strategiczną lokatą kapitału, ale również proponują działania, które mają umożliwić tę transformację. Szczególnie należy docenić krytyczne podejście autorów do analizowanej tematyki, niezależność myślenia oraz odwagę w formułowaniu nowych kierunków działania, które – jeśli nawet w niektórych wypadkach wydają się trudne do zrealizowania w praktyce – zmuszają do myślenia i poszukiwania optymalnych rozwiązań.

Autorzy, podejmując się tak złożonego zagadnienia, potwierdzają potrzebę intensyfikacji debaty naukowej w tym obszarze. Szczególną wartość opracowania stanowi zakres przeprowadzonych analiz oraz systemowe podejście do projektowania programu, w którym każde działanie jest umiejscowione w strukturze obszarów i celów, z opisem bieżącego stanu, uzasadnieniem i wskazaniem powiązań z innymi celami, tworząc kompleksową wizję transformacji. Niektóre propozycje wymagałyby dodatkowych analiz i dalszych dyskusji, jednak jako całość praca zasługuje na uwagę wszystkich zainteresowanych przyszłością polskiego rolnictwa.

Z recenzji dr Katarzyny Kosior,
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy

ISBN 978-83-66551-44-2
ISBN 978-83-8209-360-5

WYŻSZA SZKOŁA
INFORMATYKI i ZARZĄDZANIA
z siedzibą w Rzeszowie

ISBN 978-83-8209-360-5
9 788382 093605