
Rozmiary i algorytmy podziału publicznego wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich

Jan Misiąg

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

e-mail: jmisiag@wsiz.edu.pl

ORCID: 0000-0002-3307-7202

Wojciech Misiąg

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

e-mail: wmisiag@wsiz.edu.pl

ORCID: 0000-0002-1751-285X

© 2023 Jan Misiąg, Wojciech Misiąg

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>

Cytuj jako: Misiąg, J. i Misiąg, W. (2023). Rozmiary i algorytmy podziału publicznego wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 67(2).

DOI: 10.15611/pn.2023.2.08

JEL Classification: Z18, O13, H72

Streszczenie: Celem artykułu jest oszacowanie rozmiarów wsparcia udzielanego ze środków publicznych na finansowanie zadań dotyczących rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, identyfikacja zasad zarządzania publicznymi środkami na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich oraz ocena sposobu podziału i wykorzystania środków na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich z punktu widzenia skuteczności i efektywności interwencji publicznej. Badanie oparte zostało na analizie krytycznej krajowej oraz unijnej legislacji w odniesieniu do rolnictwa oraz obszarów wiejskich, a także analizie sprawozdań finansowych budżetu państwa, budżetu środków europejskich, jednostek centralnych i jednostek samorządu terytorialnego. Wyniki badania, opracowane według przygotowanej metodologii, szacują roczne wsparcie rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce na poziomie około 45-55 mld zł w zależności od roku. Poziom wsparcia jest mocno skorelowany z kalendarzem wieloletnich budżetów Unii Europejskiej. Największa część wsparcia związana jest z dotowaniem systemu ubezpieczeń społecznych rolników oraz dopłatami bezpośrednimi. Badanie oparto na wypracowanej wcześniej metodologii, pozwalającej na ocenę skali pomocy publicznej kierowanej do rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich. Agregacja wydatków publicznych z różnych źródeł pozwala na szersze spojrzenie na całość wsparcia. Wartością dodaną jest możliwość prowadzenia dalszych badań z wykorzystaniem wyników prezentowanych w niniejszym opracowaniu.

Słowa kluczowe: rozwój obszarów wiejskich, wsparcie publiczne, finanse publiczne.

1. Wstęp

Artykuł prezentuje obecny stan badań nad publicznym wsparciem rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich prowadzonych od 2020 r. w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. Prace te koncentrują się obecnie na sformułowaniu szczegółowych rekomendacji dotyczących – w kontekście wspierania rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich – takich zagadnień, jak finanse samorządowe, mechanizmy wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego i rynków rolnych, poprawa jakości żywności czy wpływ rolnictwa na stan środowiska naturalnego.

Celem artykułu jest dokonanie:

- oszacowania rozmiarów wsparcia udzielanego ze środków publicznych na finansowanie zadań dotyczących rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich,
- identyfikacji zasad zarządzania publicznymi środkami na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich,
- oceny sposobu podziału i wykorzystania środków na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich z punktu widzenia skuteczności i efektywności interwencji publicznej,

przy czym podstawą oceny skuteczności i efektywności wykorzystania środków kierowanych do rolnictwa i obszarów wiejskich jest wpływ stosowanych instrumentów wsparcia na osiągnięcie kluczowych celów polityki państwa w obszarze wsi i rolnictwa:

- 1) poprawy efektywności funkcjonowania rolnictwa jako segmentu gospodarki kluczowego dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i zgodności rozwoju społeczno-gospodarczego z zasadami zrównoważonego rozwoju,
- 2) poprawy jakości życia na obszarach wiejskich.

Oba te cele są ze sobą nierozzerwalnie związane, a dokonanie niezbędnych, istotnych zmian w funkcjonowaniu polskiego rolnictwa nie jest możliwe bez poprawy warunków życia na obszarach wiejskich, niezbędnej dla powstrzymania wyludniania się obszarów wiejskich i dla zapewnienia dopływu na te obszary kwalifikowanych kadr niezbędnych zarówno dla rolnictwa, jak i dla jego obsługi.

Dokonując ocen skuteczności i efektywności pomocy publicznej dla wsi i rolnictwa, przyjęto dwa podstawowe założenia:

- 1) specyfika rolnictwa, wyrażająca się w szczególności w:
 - silnym uzależnieniu produkcji rolniczej od czynników zewnętrznych, w tym – od negatywnych skutków zmian klimatu,
 - kluczowej roli wsi i rolnictwa dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego,
 - znaczeniu rolnictwa dla ochrony środowiska,
 - konieczności zapewnienia polskiemu rolnictwu konkurencyjności wobec rolnictwa w innych państwach Unii Europejskiej,

uzasadnia kierowanie do rolnictwa i do obszarów wiejskich pomocy publicznej w rozmiarach relatywnie większych od wsparcia dla innych segmentów gospodarki;

- 2) efektywność i skuteczność pomocy publicznej jest uzależniona nie tylko od nominalnych rozmiarów tej pomocy, lecz również – i to być może w jeszcze większym stopniu – od konstrukcji mechanizmów wsparcia i od algorytmów dystrybucji środków publicznych pomiędzy podmioty funkcjonujące we wspieranych obszarach.

Odrębny fragment artykułu poświęcono kwestii określenia zakresu terytorialnego obszarów wiejskich w Polsce, sugerując konkretne zmiany, które pozwoliłyby lepiej wykorzystać środki wspierające rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich.

2. Przegląd literatury

Podjęty przez autorów temat badawczy nie pojawia się często ani w literaturze dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich, ani w tej dotyczącej rozwoju i wsparcia rolnictwa. Szczególnie rzadko poruszana jest kwestia wsparcia rolnictwa środkami krajowymi. Po części problem ten jest spowodowany zwyczajowo rozłącznym traktowaniem obu powyższych zagadnień, podczas gdy są one ze sobą bardzo mocno powiązane pod względem zarówno ekonomicznym, jak i społecznym.

Kwestia wspierania rolnictwa środkami publicznym, głównie poprzez Wspólną Politykę Rolną, jest w literaturze często opisywana od strony ekonomicznej i społecznej. P. Kułyk (2016, s. 232-242) porusza kwestię wyrównywania się wsparcia WPR w poszczególnych krajach Unii Europejskiej – różnica w poziomie wsparcia, pomimo stosowania jednolitej polityki, jest istotnie zróżnicowana. Poziom tego zróżnicowania się powoli zmniejsza, lecz nadal ma znaczący wpływ na wyniki finansowe gospodarstw. Szczególnie istotny fakt, na który P. Kułyk zwraca uwagę, to stopniowy wzrost znaczenia wsparcia finansowego w relacji do dochodów z produkcji. Sytuacja ta przekłada się na spadek efektywności WPR, szczególnie w przypadku mniejszych gospodarstw. Ten problem został również opisany przez J. Staniszewskiego i M. Borychowskiego (2020, s. 373-380). Przygotowany przez nich model dowiódł, iż wraz ze wzrostem powierzchni efektywność wsparcia rośnie. Jednocześnie autorzy zwracają uwagę na sposób budowania polityki rozwoju rolnictwa – zaprezentowane przez nich wyniki stawiają pod znakiem zapytania wykorzystywane obecnie rozwiązania oraz tzw. Europejski Model Rolnictwa oparty na średniej wielkości gospodarstwach rodzinnych.

Niezależnie od opracowań odnoszących się do sposobów wykorzystania wsparcia WPR warto również zwrócić uwagę na prace dotyczące wdrożenia potencjalnych zmian do systemu wsparcia. T. Josling (2015) prezentuje interesujące podejście do tematu, przedstawiając możliwość powiązania wsparcia finansowego (w przypadku UE mowa głównie o płatnościach bezpośrednich) ze zrównoważonym rozwojem oraz biopaliwami. Chodzi zatem o powiązanie spraw związanych z dochodowością rolnictwa oraz jego wpływem na środowisko naturalne. Podobne stanowisko można znaleźć w publikacji *Billions in Misspent EU Agricultural Subsidies Could Support the Sustainable Development Goals* (Scown, Brady i Nicholasm, 2020, s. 237-250) – jej autorzy przekonują, że z 59 mld euro zaplanowanych na płatności WPR w latach 2021-2027 aż 26 mld euro dla rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich zostanie wydane w sposób niewłaściwy, czyli nieprzyczyniający się do realizacji planów rozwoju.

W kontekście celów WPR warto również zwrócić uwagę na badania wyników ekonomicznych gospodarstw. Wspólną cechą tych badań jest widoczna znacząca rola wsparcia finansowego (płatności bezpośrednich, płatności dodatkowych, ale również środków PROW oraz preferencyjnego traktowania w krajowym systemie podatkowym i ubezpieczeń społecznych). Takie wyniki można zaobserwować m.in. u A. Pawłowskiej i W. Rembisza (2021, s. 91-105) w badaniach ograniczonych do Polski, również u F. Střelečka, R. Zdenka i J. Lososovej (2009, s. 519-533) opisujących sytuację w Czechach oraz – szerzej – u Ž. Rađenovića, B. Krstića i M. Markovića (2022, s. 5-21) w badaniach odnoszących się do całej UE.

M. Adamowicz (2017) w swoim artykule podejmuje temat zmian wprowadzanych w systemie publicznego wsparcia rolnictwa w krajach OECD. Zauważa on, że większość analizowanych krajów stara się obniżyć poziom wsparcia publicznego przy jednoczesnej częściowej zmianie instrumentów pomocowych. Transformacja polityki rolnej w wybranych krajach OECD cechuje się zwiększeniem pomocy w infrastrukturę rolnictwa oraz usług otoczenia rolnictwa, przy jednoczesnym stopniowym ograniczaniu wsparcia dochodowego. W opinii autora takie podejście powinno w mniejszym stopniu zakłócać funkcjonowanie mechanizmów rynkowych. Jest ono zbieżne z wynikami badań autorów artykułu, które sugerują zmianę charakteru instrumentów wsparcia.

A. Walenia (2019) opisuje w swoim artykule zależności pomiędzy otoczeniem instytucjonalnym rolnictwa, wskazując na zrealizowane reformy dotyczące Agencji Rynku Rolnego, Agencji Nieruchomości Rolnych, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Szczególnie istotną zmianą jest ustanowienie ARiMR jako jedynej agencji płatniczej,

co pozytywnie wpłynęło na proces wypłaty środków z instrumentów wsparcia. Podkreślano już problem nakładania się kompetencji instytucji wsparcia rolnictwa oraz ich nielogicznego podziału. Autorka zwraca również uwagę na kwestie związane z procedurami uzyskania wsparcia – częste zmiany przepisów, formularzy i wzorów dokumentów utrudniają efektywne działanie powyższych instytucji.

Należy też w tym miejscu przywołać wyniki badań przeprowadzonych w roku 2014 przez zespół z Komisji Europejskiej, firmy GFK oraz Uniwersytetu w Bolonii. Autorzy (Lefebvre, De Cuyper, Loix, Viaggi i Gomez-y-Paloma, 2014) na podstawie przeprowadzonego badania ankietowego wskazują i opisują plany inwestycyjne oraz chęć inwestycji w gospodarstwach rolnych w krajach całej Unii Europejskiej. Według wyników aż 80% polskich gospodarstw zamierza inwestować w park maszynowy, a ponad połowa w ziemię i budynki. Co zaskakujące, około 40% polskich gospodarstw zamierza inwestować w wiedzę i rozwój. Wynik ten zaskakuje ze względu na bardzo niski poziom zainteresowania priorytetami PROW powiązanych ze szkoleniami i doradztwem.

Interesujące wnioski można również wyciągnąć z artykułu prof. Jerzego Wilkina (2018), dotyczącego zasadności tworzenia teorii rozwoju obszarów wiejskich. W jego opinii sam fakt znaczącego różnicowania funkcjonalnego i rozwojowego obszarów wiejskich nie stanowi przeszkody do tworzenia ogólnych teorii ich rozwoju. Szczególne znaczenie według autora mają badania interdyscyplinarne, poruszające temat obszarów wiejskich w połączeniu z innymi dyscyplinami naukowymi. Tworzenie strategii rozwoju na poziomie regionalnym i krajowym powinno być oparte na wynikach badań prowadzonych w tym zakresie.

3. Stan rolnictwa i obszarów wiejskich

Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarach wiejskich od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej zmienił się diametralnie, jednak sposób wykorzystania środków pomocowych jest daleki od ideału. Zacząć należy od zauważenia, że jedynie około 7% środków PROW jest alokowanych w priorytetach służących bezpośrednio rozwojowi obszarów wiejskich. Reszta funduszy przeznaczana jest na priorytety rolnicze, leśne oraz na renty strukturalne. Jednocześnie znacząca część tych środków, zamiast na działania rozwojowe, gwarantujące dalszy progres społeczności lokalnych na obszarach wiejskich, została przeznaczona na inwestycje w brakującą infrastrukturę. W wielu przypadkach taki sposób spożytkowania środków był konieczny ze względu na narastające latami braki w wiejskiej infrastrukturze.

Pomimo znaczących środków kierowanych do obszarów wiejskich, rozwarstwienie pomiędzy poziomem życia w miastach i na terenach wiejskich postępuje. Obserwując dane statystyczne dotyczące praktycznie wszystkich obszarów życia, można zauważyć, że poprawiają się wskaźniki dotyczące między innymi edukacji, ochrony zdrowia, dostępności transportu publicznego, usług komunalnych na terenach wiejskich, ale nadal są one zdecydowanie niższe od analogicznych wskaźników dla miast. Oznacza to, że nie udało się doprowadzić do większej spójności.

Do najważniejszych problemów obszarów wiejskich należy obecnie zaliczyć:

- **wyludnianie się wsi** – o ile analizując liczby globalne, można zauważyć, że liczba mieszkańców terenów wiejskich jest w przybliżeniu stała (następują nieznaczne wahania w ciągu ostatnich 20 lat), o tyle warto zwrócić uwagę na fakt, że przybywa mieszkańców w gminach wiejskich na obrzeżach miast i ten trend kompensuje częściowo wyludnianie się prowincji, widoczne w danych zawartych w tab. 1, w której przedstawiono zmiany liczby mieszkańców gmin różnego typu, przyjmując za punkt odniesienia rok 2012, czyli rok, w którym odnotowano najwyższą liczbę mieszkańców Polski;
- **edukację** – infrastruktura edukacyjna uległa znaczącej poprawie i spadła zmienność w szkołach wiejskich, jednak poziom nauczania nadal pozostaje znaczącym problemem. Widać to wyraźnie w wynikach egzaminu ósmoklasisty; średnie wyniki uzyskiwane w szkołach na obszarach wiejskich

skich były od 6 do 15 punktów niższe od wyników uzyskiwanych w dużych miastach w zależności od przedmiotu¹;

- **sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego** – zjawisko jest szczególnie zauważalne w gminach z wysokim udziałem terenów rolnych. Niski poziom dochodów własnych, a także mechanizm działania subwencji wyrównawczej nie pozwalają na inwestycje prorozwojowe i ograniczają możliwości samorządów.

Tabela 1. Zmiany liczby ludności Polski w latach 2013-2021*

Wyszczególnienie	2013	2015	2017	2019	2021
	osoby				
Ogółem	-31 393	-79 213	-100 231	-147 313	-371 565
Miasta	-55 504	-150 458	-243 235	-303 856	-496 057
w aglomeracjach	-34 860	-67 200	-98 884	-119 869	-230 002
poza aglomeracjami	-20 644	-83 258	-144 351	-183 987	-266 055
Gminy miejsko-wiejskie	-2 879	59 507	136 337	224 690	193 161
w aglomeracjach	11 937	31 617	93 476	118 035	139 550
poza aglomeracjami	-14 816	27 890	42 861	106 655	53 611
Gminy wiejskie	26 990	11 738	6 667	-68 147	-68 669
w aglomeracjach	30 147	65 985	98 469	139 391	201 101
poza aglomeracjami	-3 157	-54 247	-91 802	-207 538	-269 770
Ogółem	-31 393	-79 213	-100 231	-147 313	-371 565
w aglomeracjach	7 224	30 402	93 061	137 557	110 649
poza aglomeracjami	-38 617	-109 615	-193 292	-284 870	-482 214

* Określenie „gminy w aglomeracjach” oznacza gminy sąsiadujące z miastami na prawach powiatu.

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa oraz budżetów samorządowych.

W obowiązujących obecnie strategiach rozwoju na poziomie krajowym – włącznie ze Strategią Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030 (uchwała nr 123 Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r.) – nie przygotowano narzędzi mających wspomóc samorządy w walce z negatywnymi trendami. Analiza danych z ostatnich lat pokazuje dalsze pogłębianie się różnicy pomiędzy miastem i wsią. Warto w tym miejscu również wspomnieć o małych gminach miejsko-wiejskich. Od 2010 roku nadano prawa miejskie 67 miejscowościom, zmieniając gminy wiejskie w gminy miejsko-wiejskie – od początku 2023 roku kolejnych 15 miejscowości ma uzyskać prawa miejskie (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2022 r.). Gminy te dotyczą te same problemy co gminy wiejskie i powinny również być objęte niezbędnym wsparciem, niezależnie od wielkości miejscowości gminnej.

Przeprowadzony w 2020 roku Powszechny Spis Rolny pokazał skalę zmian zachodzących w polskim rolnictwie w ciągu ostatniej dekady. Najważniejszą jest stały wzrost przeciętnej powierzchni gospodarstwa. Pomiedzy 2010 i 2020 rokiem średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie wzrosła o prawie 10%. Oczywiście jest to również związane ze spadkiem liczby gospodarstw – z 1509 tys. w 2010 do 1310 tys. w roku 2020 – spadek liczby gospodarstw dotyczył praktycznie w całości gospodarstw indywidualnych. Przeciętna powierzchnia jednak nadal odbiega od docelowej wartości przyjętej za jeden ze wskaźników realizacji Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030 – oczekiwana wartość to 17 ha w 2030 roku, podczas gdy obecnie jest to 12,4 ha. Trzeba zwrócić również uwagę na fakt, że w ciągu tych 10 lat ogólna powierzchnia użytków rolnych spadła o około 3,5%.

¹ Wyniki w zależności od lokalizacji szkoły. Egzamin ósmoklasisty, Centralna Komisja Egzaminacyjna, Warszawa, 2019, 2022; <https://cke.gov.pl/egzamin-osmoklasisty/wyniki/>. Por. też tab. 5 na s. 11.

Pod względem powierzchni zasiewów według grup ziemiopłodów zmiany od 2010 roku były nieznaczne i ich struktura jest stała. Znacząco zmieniło się natomiast pogłowie zwierząt oraz struktura pogłowia. Pogłowie świń spadło o ponad 25%. W tym samym okresie o prawie 30% wzrosła ilość drobiu, a o 10% wzrosła ilość bydła (przy jednoczesnym spadku liczebności krów). Zachodzące zmiany były w znaczącej mierze spowodowane sprzedażą drobiu za granicę. Spadek liczebności świń spowodowany był zarówno niską opłacalnością hodowli, jak i występującym ASF².

Statystyki dotyczące maszyn rolniczych nie zmieniły się w ciągu ostatnich 10 lat i są bardzo zbliżone do tych z 2010 roku. Trzeba jednak zaznaczyć, że dane z PSR 2020 odnoszą się jedynie do liczby dostępnych maszyn. Inwestycje poczynione w gospodarstwach w ciągu ostatniej dekady sugerują, że o ile liczba maszyn jest taka sama, o tyle ich stan, wiek oraz możliwości są zupełnie inne. Prawdopodobnie rynek jest obecnie odpowiednio nasycony i następuje jedynie wymiana sprzętu na nowocześniejszy.

Spada liczba gospodarstw rolnych, dla których działalność rolnicza jest głównym źródłem utrzymania. W porównaniu z 2010 rokiem, gdy 34% gospodarstw utrzymywało się z rolnictwa, wskaźnik ten obniżył się i obecnie wynosi 30%. W tym samym momencie 33% gospodarstw rolnych utrzymuje się przede wszystkim z pracy najemnej. Dodatkowo dla 15% gospodarstw podstawowym źródłem dochodu są emerytury i renty – oznacza to, że prawie połowa właścicieli gospodarstw rolnych utrzymuje się głównie z dochodów pochodzących spoza rolnictwa. Z danych gromadzonych przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w ramach badań sieci FADN³ wynika, że mniej więcej połowa wszystkich zarejestrowanych gospodarstw rolnych nie wykazuje produkcji towarowej lub wykazuje ją w bardzo niewielkich rozmiarach⁴.

Warto również wspomnieć o rosnącej efektywności upraw rolniczych. Według Rocznika Statystycznego Rolnictwa 2021⁵ produkcja zbóż podstawowych wzrosła w latach 2010-2020 z 3,43 do 4,44 tony z hektara. Wzrost efektywności wynika z nowych technik upraw, stosowania efektywniejszych nawozów oraz inwestycji w park maszynowy, a także z wyższej jakości końcowego produktu.

Spada liczba funkcjonujących gospodarstw ekologicznych, zarówno tych certyfikowanych, jak i tych w trakcie transformacji. Z 555 tys. hektarów certyfikowanych upraw ekologicznych w 2014 roku wielkość ta spadła do 400 tys. hektarów w 2021 roku. Liczba gospodarstw spadła z ponad 21 tys. do 15,6 tys. Powodów takiego trendu należy doszukiwać się w rosnących kosztach pracy, które w gospodarstwach ekologicznych stanowią znaczącą część kosztów ogółem, a także w nieprawidłowościach w prowadzeniu gospodarstw. Kontrola przeprowadzona na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli przez Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych wykazała nieprawidłowości w co drugim skontrolowanym gospodarstwie ekologicznym. W toku tej samej kontroli⁶, dotyczącej wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego, Inspekcja Handlowa znalazła nieprawidłowości w co trzeciej placówce sprzedaży detalicznej produktów ekologicznych.

4. Rozmiary środków publicznych na wsparcie rolnictwa i obszarów wiejskich

Metodologia wykorzystywana do szacowania rozmiarów pomocy publicznej przekazywanej na wspomaganie rolnictwa została opracowana w Instytucie Badań i Analiz Finansowych w 2020 roku podczas pierwszego etapu badań nad publicznym wsparciem rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich.

² ASF – afrykański pomór świń.

³ FADN – *Farm Accountancy Development Network* – prowadzony pod egidą Unii Europejskiej program promujący rozwój rachunkowości gospodarstw rolnych. W Polsce badaniami FADN objętych zostało ponad 12 tysięcy gospodarstw rolnych.

⁴ Zob. np. *Wyniki Standardowe Polskiego FADN – Polska razem (rok obrachunkowy 2020)*, <https://fadn.pl/wp-content/uploads/2022/02/WS-R2020-WS.pdf>.

⁵ *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2021*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 2021, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rolnictwa-2021,6,15.html>.

⁶ *Informacja o wynikach kontroli wspieranie rozwoju rolnictwa ekologicznego*, Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21449,vp,24091.pdf>.

W celu wyodrębnienia środków publicznych, których przeznaczeniem jest wspomaganie rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich, przyjęto, że do środków tych zalicza się.

- wszystkie wydatki budżetu państwa oraz budżetów sektora samorządowego klasyfikowane w dziale 010 (rolnictwo i łowiectwo) pomniejszone o transfery z budżetu centralnego do budżetów samorządowych,
- wydatki wybranych agencji wykonawczych oraz państwowych osób prawnych funkcjonujących w obszarze rolnictwa,
- wydatki budżetu środków europejskich związane z realizacją zadań Wspólnej Polityki Rolnej,
- dotacje przekazywane na rzecz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- wydatki, którymi finansowane są szkoły rolnicze nadzorowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
- wydatki na kulturę, ochronę zdrowia oraz edukacyjną opiekę wychowawczą finansowane z budżetu Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
- wydatki na funkcjonowanie krajowych oraz regionalnych instytucji wspomagających rozwój rolnictwa,
- wydatki związane z realizacją Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa wraz ze środkami z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym.

Takie podejście pozwala na zaprezentowanie pełnej skali wsparcia finansowego rozwoju rolnictwa; trzeba jednocześnie zauważyć, że środki przeznaczane na rozwój obszarów wiejskich nie są tak dokładnie definiowane i praktycznie nie występują w krajowym budżecie. Za główne źródło finansowania rozwoju obszarów wiejskich należy uznać Program Rozwoju Obszarów Wiejskich⁷.

Zaprezentowana metodologia pomija część wydatków, które mogłyby zostać uznane za wydatki wspierające rolnictwo oraz obszary wiejskie, ze względu na brak możliwości przypisania ich w pełni do powyżej opisanych założeń. Przykładami tego rodzaju wydatków są:

- finansowanie uczelni, które kształcą na kierunkach rolniczych, ze względu na szerokie spektrum działania tych instytucji,
- zwiększenie kwoty części oświatowej subwencji ogólnej dla małych miejscowości – dostępne dane nie pozwoliły na wyliczenie, jaka kwota przypada dla miejscowości poniżej 5 tys. mieszkańców,
- wydatki na projekty finansowane z budżetu środków europejskich z innych programów niż Wspólna Polityka Rolna – sposób klasyfikacji projektów oraz obecny system sprawozdawczości uniemożliwił rzetelną analizę tych danych.

Mechanizmy wsparcia krajowego finansowane z budżetu państwa, budżetów samorządowych, agencji wykonawczych oraz państwowych osób prawnych można podzielić na trzy istotne segmenty. Pierwszy segment obejmuje wydatki na obsługę otoczenia instytucjonalnego rolnictwa i obszarów wiejskich, w szczególności Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), ale również inspekcji branżowych i ośrodków doradczych. Roczne wydatki na funkcjonowanie tych instytucji wynoszą około 5,4 mld zł – koszty te obejmują zarówno finansowanie funkcjonowania samych instytucji, jak i koszty realizacji ich zadań, na które przeznaczono ok. 3 mld zł.

Drugi segment to dotacje, które co roku przekazywane są w ramach budżetu państwa Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. W ostatnich latach dotacja wynosi ok. 19 mld zł. Jeszcze większe środki kierowane są co roku z budżetu do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) zarządzanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Trzeba jednak zwrócić uwagę na dwie bardzo istotne różnice pomiędzy obydwooma systemami emerytalnymi. Stopień samofinansowania świadczeń z FUS wynosi – w zależności od roku i momentu przekazania dotacji – od 70 do 80%; dla KRUS ten wskaźnik wynosi około 5%, a dopłata do jednego ubezpieczonego w KRUS jest trzykrotnie większa od tej w FUS. Bardzo niski stopień samofinansowania systemu emerytur rolniczych i w efekcie praktycznie całkowite finansowanie ich z dotacji budżetowych sprawiło, że uznano to za jedną z form wsparcia rolnictwa.

⁷ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich nie jest ograniczony jedynie do obszarów wiejskich – beneficjentami programu mogą być również mieszkańcy obszarów miejskich do 5 tys. mieszkańców.

Trzecim segmentem są środki przekazywane zarówno przez ARiMR, jak i samorządy w ramach zadań zleconych bezpośrednio gospodarstwu rolniczemu. W ten sposób są dystrybuowane między innymi dopłaty do kredytów, pomoc finansowa dla wybranych producentów, zwrot akcyzy za paliwo rolnicze oraz dopłaty do materiału siewnego.

Wydatki z budżetu środków europejskich na Wspólną Politykę Rolną obejmują płatności bezpośrednie⁸ oraz Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. Warto zauważyć, że Polska korzysta z mechanizmu przesunięcia środków pomiędzy filarami Wspólnej Polityki Rolnej i zwiększa budżet płatności bezpośrednich kosztem rozwoju obszarów wiejskich. O ile płatności bezpośrednie są stabilne i wynoszą około 15,5 mld zł rocznie, o tyle wydatki PROW są bardzo mocno związane z kalendarzem perspektyw finansowych Unii Europejskiej. Zwiększone wydatki można obserwować w ostatnim roku danej perspektywy finansowej oraz trzech następnych latach, gdyż zgodnie z zasadą $n + 3$ dokonywane są płatności związane z projektami uruchomionymi w poprzedniej perspektywie finansowej.

Zgodnie z opisaną powyżej metodologią rozmiary publicznego wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich wynoszą w ostatnich latach od 45 do ponad 55 mld zł. Wydatki budżetu państwa były liczone wraz z wydatkami niewygasającymi. Widać wyraźnie, że wydatki budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego są na stałym poziomie – największe zmiany można zaobserwować w wydatkach budżetu środków europejskich. Dwie największe pozycje wśród wydatków, obejmujące dopłaty bezpośrednie oraz dotację z budżetu państwa dla KRUS, pochłaniają rocznie ponad 34 mld zł i stanowią 60% wszystkich analizowanych wydatków.

Tabela 2. Wydatki publiczne na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich w latach 2010-2021

Wyszczególnienie	2010	2013	2018	2019	2020	2021
	mld zł					
Ogółem	44 880,7	52 522,4	49 531,7	50 521,6	55 570,9	53 834,3
Budżet państwa	27 097,3	27 199,4	26 810,6	27 647,0	30 136,8	30 078,9
w tym:						
dotacja dla KRUS	15,671,0	16 464,8	17 466,5	18 859,2	18 919,9	18 666,7
współfinansowanie	6249,9	5313,1	2659,8	2607,8	4029,3	3494,1
Budżet środków europejskich	14 305,4	22 391,4	19 714,9	19 983,5	22 770,9	20 827,9
w tym:						
dopłaty bezpośrednie*	12 582,6	14 133,3	14 599,6	15 000,3	15 179,6	15 461,6
Budżety jednostek samorządu terytorialnego	3478,0	2931,6	3006,2	2891,1	2663,2	2927,5

* Dopłaty bezpośrednie rozliczane są w ramach kampanii, które nie pokrywają się z rokiem budżetowym.

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa oraz budżetów samorządowych

Próba oceny wielkości rozmiarów wsparcia oraz jej skuteczności nie powinna być ograniczona jedynie do wielkości przedstawiających wkład rolnictwa w PKB lub określających wartość dodaną produkcji rolniczej. Ze względu na bardzo specyficzną funkcję rolnictwa ocena efektywności wsparcia powinna być dokonana w znacznie szerszym rozumieniu: z jednej strony, mamy do czynienia z jednym z sektorów zatrudnienia, z drugiej strony zaś, należy również wziąć pod uwagę znaczenie rolnictwa dla produkcji żywności i bezpieczeństwa żywnościowego kraju.

⁸ Formalnie dopłaty bezpośrednie są płacone bezpośrednio przez organy Unii Europejskiej, są jednak wykazywane w sprawozdaniu z wykonania budżetu środków europejskich.

5. Algorytmy podziału

Wielkość środków pomocowych przeznaczanych na rolnictwo i rozwój wsi to jedna kwestia, ale warto się również przyjrzeć, w jaki sposób środki te są przyporządkowane do wybranych celów. O ile w przypadku znaczącej części wydatków publicznych⁹ można zaobserwować sformalizowane metody wyliczenia wielkości środków, a także algorytmy ich dalszego podziału pomiędzy beneficjentów końcowych, o tyle w przypadku wyliczenia ogółu środków na rolnictwo i obszary wiejskie takie zasady praktycznie nie istnieją.

Wysokość dotacji przekazywanej corocznie do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego bazuje na analizach KRUS dotyczących niezbędnych środków na wypłaty świadczeń w danym roku – badanie sprawozdań funduszu emerytalno-rentowego wskazuje na nieznaczne wahania w stanie środków na początku i na końcu kolejnych lat, co świadczy o precyzyjnych wyliczeniach.

Jedyna część środków dystrybuowanych według algorytmu wyliczającego łączną kwotę środków oraz sposób ich podziału to wydatki na dopłaty do paliw rolniczych. Obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie stawki zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej na 1 litr oleju w 2022 r. z dnia 3 grudnia 2021 roku¹⁰ dokładnie określa wysokość stawki dopłaty – rozporządzenie to dotyczy jednak jedynie około 1 mld zł.

Niejasny sposób podziału środków na wydatki publiczne nie służy efektywności prowadzenia wydatków, szczególnie w obszarze rolnictwa i obszarów wiejskich – widać tutaj wyraźnie potrzebę wprowadzenia rozwiązań znanych z budżetowania zadaniowego.

Zupełnie inaczej wygląda sposób podziału środków budżetu środków europejskich. Podstawowym dokumentem w dotychczasowych perspektywach finansowych była umowa partnerstwa, która zawierała uzgodniony z Komisją Europejską sposób podziału środków pomiędzy oba filary WPR, a także alokację finansową dla poszczególnych priorytetów Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Polska korzysta w pełni z możliwości przesunięcia do 30% środków z PROW na rzecz dopłat bezpośrednich. Znałe są zatem dokładnie określone kwoty wydatków zarówno na płatności bezpośrednie, jak i na każdy z priorytetów PROW. W nowej perspektywie finansowej Wspólna Polityka Rolna zostanie wydzielona z Umowy Partnerstwa i zasady podziału środków będą opisane w Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej 2021-2027.

Warto przypomnieć, że w ramach PROW funkcjonują priorytety o charakterze dopłat¹¹, a na rozwój obszarów wiejskich przypada mniej niż 20% wszystkich środków (w porównaniu z około 75% dla rolnictwa).

6. Inne mechanizmy podziału środków publicznych wpływające na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich

Możliwości finansowania rozwoju obszarów wiejskich zależą nie tylko od rozmiarów i zasad wykorzystania środków przeznaczonych na interesujące analizowane autorów segmenty gospodarki, lecz również od algorytmów podziału innych środków publicznych, niezwiązanych bezpośrednio z wsią lub rolnictwem, lecz kształtujących w istotny sposób poziom życia mieszkańców obszarów wiejskich. Z najważniejszych przykładów mechanizmów podziału środków publicznych wpływających pośrednio na rozwój obszarów wiejskich wymienić należy w pierwszej kolejności:

⁹ Np. przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dotyczące wysokości subwencji.

¹⁰ Dz. U. 2021, poz. 2266.

¹¹ Działania rolno-środowiskowo-klimatyczne oraz płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (ONW).

- zasady kształtowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego,
- zasady podziału środków Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ),
- zasady kształtowania wysokości i finansowania wydatków na oświatę i wychowanie.

Szczególnie istotnym problemem dla obszarów wiejskich jest zwłaszcza obowiązujący obecnie system dochodów samorządowych, określony uchwaloną 13 listopada 2003 r. i wielokrotnie nowelizowaną ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹². Dla jednostek samorządu terytorialnego położonych na obszarach wiejskich system ten, mimo pozorów wpisania w reguły kształtowania dochodów samorządowych preferencji dla gmin wiejskich, nie jest korzystny. Na poparcie takiej tezy przytoczyć można co najmniej kilka istotnych argumentów.

1. Najważniejszymi źródłami dochodów własnych są dla gmin udziały we wpływach z podatku od dochodów osób fizycznych, a w dalszej kolejności – wpływy z podatku od nieruchomości oraz wpływy z majątku gmin, zwłaszcza z wynajmu mieszkań i lokali użytkowych. Są to dochody, których większość pozyskiwana jest w większych miastach. W efekcie przypadające na jednego mieszkańca dochody własne gmin wiejskich i wiejsko-miejskich, a więc dochody, które powinny stanowić podstawę gospodarki finansowej gmin, są znacznie niższe od analogicznych dochodów w większych miastach. Przypomnieć należy, że jedną z ważnych przyczyn niskich dochodów z PIT i podatku od nieruchomości jest specyficzny system opodatkowania rolnictwa, opierający się na zastąpieniu podatku dochodowego od większości produkcji rolniczej oraz podatku od nieruchomości od gruntów w gospodarstwach rolnych znacznie niższym podatkiem rolnym, stanowiącym – nawet dla gmin *stricte* rolniczych – marginalną część dochodów.

Tabela 3. Dochody własne gmin na 1 mieszkańca w latach 2009-2021

Wyszczególnienie	2009	2012	2015	2018	2019	2020	2021
	Gminy ogółem = 100						
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Miasta na prawach powiatu	159,0	154,9	154,2	152,5	148,0	140,7	145,8
Miasta	90,8	88,7	86,6	89,8	89,7	89,2	89,3
Gminy miejsko-wiejskie	72,4	75,3	74,6	75,3	77,4	80,2	78,8
w aglomeracjach	99,7	96,3	95,0	96,6	100,0	101,9	100,9
poza aglomeracjami	67,7	71,6	70,9	71,3	73,1	76,0	74,5
Gminy wiejskie	57,7	63,2	65,4	65,4	69,0	75,3	70,9
w aglomeracjach	86,3	86,3	87,9	89,8	93,7	96,7	95,9
poza aglomeracjami	50,2	56,7	58,9	58,1	61,5	68,7	63,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa oraz budżetów samorządowych.

Zauważyć też należy ogromną różnicę poziomu dochodów własnych pomiędzy gminami położonymi na obrzeżach dużych miast i pozostałymi gminami wiejskimi i miejsko-wiejskimi, znacznie mniejszymi od gmin „aglomeracyjnych”. Jest to ważna przesłanka ponownego przemyślenia zasad finansowania gmin wiejskich i małych miast.

2. Dysproporcje w poziomie dochodów własnych powinny zostać zasadniczo zredukowane przez system dochodów wyrównawczych. System ten, w którym główną rolę odgrywa subwencja wyrównawcza, istotnie zmniejsza różnice dochodów między gminami wiejskimi i miejsko-wiejskimi, nadal jednak dochody gmin wiejskich i miejsko-wiejskich są znacznie niższe niż w miastach. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż obowiązujący system subwencjonowania zakłada tylko częściowe wyrównanie różnicy pomiędzy przyjętym poziomem bazowym wynoszącym dla gmin 92% średniej dla całej Polski wielkości podstawowych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca a podstawowymi dochodami podatkowymi przypadającymi na jednego mieszkańca gminy.

¹² Dz. U. z 2021 r., poz. 1672 z późn. zm.

Tabela 4. Dochody gmin na 1 mieszkańca w latach 2009-2021

Wyszczególnienie	2009	2012	2015	2018	2019	2020	2021
	Gminy ogółem = 100						
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Miasta na prawach powiatu	131,4	134,2	135,7	126,1	125,1	122,8	123,8
Miasta	80,4	78,6	79,2	84,4	84,9	85,0	84,1
Gminy miejsko-wiejskie	83,1	82,5	81,2	85,8	86,4	87,4	86,6
w aglomeracjach	89,7	86,7	87,7	92,0	94,7	96,4	95,2
poza aglomeracjami	82,0	81,7	80,1	84,6	84,8	85,7	84,9
Gminy wiejskie	87,6	86,8	85,4	90,0	90,5	92,2	92,3
w aglomeracjach	90,1	86,2	88,2	92,8	95,5	97,1	97,1
poza aglomeracjami	86,9	87,0	84,6	89,2	89,1	90,8	90,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa oraz budżetów samorządowych.

3. Na niekorzyść gmin wiejskich działa również fakt, iż zasady subwencjonowania nie uwzględniają wysokości wydatków niezbędnych w każdej z gmin dla pełnej realizacji jej zadań. Problem polega na tym, że przeciętne koszty utrzymania szkół są w gminach wiejskich wyższe niż w miastach, a wydatki na oświatę i wychowanie stanowią dla większości gmin na obszarach wiejskich najpoważniejszą pozycję planu wydatków. Takie proporcje dochodów i wydatków w gminach wiejskich i miejskich w oczywisty sposób zmniejszają pulę wydatków, z której mogą być finansowane zadania inwestycyjne.

Wątpliwości budzić może również standard wykonania usług publicznych, a dokładniej – możliwość utrzymania właściwych standardów przy ograniczonych dochodach. Interesującego przykładu dostarczają wyniki egzaminów ósmoklasistów z lat 2019 i 2022.

Tabela 5. Wyniki egzaminów ósmoklasistów w latach 2019 i 2022

Typ gminy Liczba mieszkańców	2019			2022		
	Liczba uczniów	Średni wynik		Liczba uczniów	Średni wynik	
		%	Polska = 100		%	Polska = 100
Język polski						
Ogółem	361 185	63,2	100,0	478 110	59,7	100,0
Wieś	134 648	62	98,1	179 341	58,0	97,1
Miasto do 20 tys.	59 864	60	94,9	83 306	57,0	95,5
Miasto od 20 do 100 tys.	70 581	63	99,7	97 174	60,0	100,5
Miasto powyżej 100 tys.	96 092	67	106,0	118 289	64,0	107,2
Matematyka						
Ogółem	361 176	45,2	100,0	477 988	57,3	100,0
Wieś	134 644	42	92,8	179 289	55,0	96,0
Miasto do 20 tys.	59 856	42	92,8	83 287	53,0	92,5
Miasto od 20 do 100 tys.	70 590	45	99,5	97 149	57,0	99,5
Miasto powyżej 100 tys.	96 086	52	114,9	118 263	64,0	111,7
Język angielski						
Ogółem	345 316	59,1	100,0	471 063	67,0	100,0
Wieś	126 704	52	88,0	174 322	61,0	91,1
Miasto do 20 tys.	55 577	56	94,8	81 001	64,0	95,6
Miasto od 20 do 100 tys.	68 296	61	103,2	96 368	69,0	103,1
Miasto powyżej 100 tys.	94 739	69	116,8	119 372	76,0	113,5

Źródło: Wyniki w zależności od lokalizacji szkoły. Egzamin ósmoklasisty, Centralna Komisja Egzaminacyjna, Warszawa 2019, 2022.

4. Kolejnym przykładem niekorzystnych dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich rozwiązań w systemie dochodów samorządowych jest włączona w ostatnich latach do systemu subwencja rozwojowa¹³. Algorytm podziału tej części subwencji ogólnej przewiduje, że 20% jej ogólnej kwoty dzielone będzie pomiędzy gminy, w których wskaźnik wydatków majątkowych na jednego mieszkańca jest wyższy od średniej ogólnopolskiej, a kolejne 20% – pomiędzy gminy, w których dynamika wydatków majątkowych jest wyższa od średniej krajowej. Jest oczywiste, że taki sposób podziału premiuje przede wszystkim gminy o wyższych dochodach i mniejszych jednostkowych kosztach wykonywania zadań publicznych.

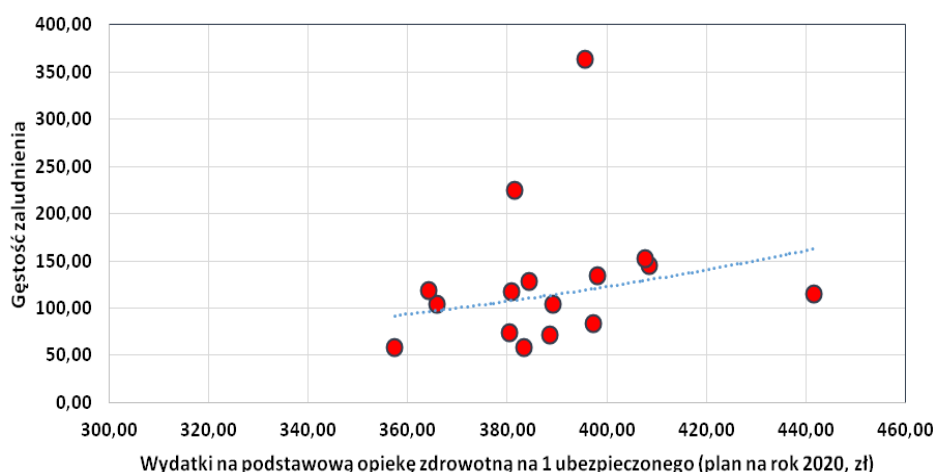
Poważnym problemem dla samorządów są też ograniczenia swobodnego gospodarowania posiadanymi środkami finansowymi – wynikają one w szczególności z:

- systemu finansowania zadań zleconych samorządom z zakresu administracji rządowej,
- sposobu gospodarowania przez samorzady środkami funduszy celowych,
- obowiązku przeznaczania niektórych dochodów na z góry określone zadania.

Niekorzystny dla mieszkańców obszarów wiejskich jest również obowiązujący – bez większych zmian od 2010 roku – algorytm podziału środków NFZ pomiędzy oddziały wojewódzkie. Najważniejszą rolę w tym algorytmie odgrywają dwa czynniki:

- liczba ubezpieczonych w danym oddziale wojewódzkim,
- struktura wiekowa ubezpieczonych, co pozwala uwzględnić przy podziale środków NFZ różne współczynniki kosztowności dla poszczególnych grup wiekowych, a tym samym zwiększyć finansowanie tych województw, w których udział osób starszych jest wyższy.

Taki sposób podziału wydaje się sprawiedliwy, zapewniając w przybliżeniu jednakowe – z poprawką na zróżnicowanie struktury wiekowej – kwoty wydatków na jednego ubezpieczonego stawianych do dyspozycji oddziałów wojewódzkich odpowiedzialnych między innymi za kontraktowanie usług podstawowej opieki zdrowotnej. Algorytm ten pomija jednak inny ważny czynnik determinujący dostęp do usług medycznych – rozmieszczenie ludności. Wyrównanie między województwami puli środków przypadających na jednego ubezpieczonego musi oznaczać, że w województwach o mniejszej gęstości zaludnienia (co w naturalny sposób wiąże się z niższym stopniem urbanizacji) dostęp do podstawowej



Rys. 1. Wydatki na podstawową opiekę zdrowotną w odniesieniu do gęstości zaludnienia w 2022 r. – według województw

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS o powierzchni i ludności gmin oraz planu finansowego NFZ na rok 2022.

¹³ Włączenie to jest – jak dotąd – czysto teoretyczne, gdyż w 2022 r. nie zaplanowano w budżecie państwa środków na ten cel, a w końcu sierpnia 2022 r. rząd skierował do Sejmu projekt ustawy zawieszający (na razie na rok 2023) wypłaty subwencji rozwojowej.

opieki zdrowotnej (POZ) będzie utrudniony przez odległość do najbliższej POZ. Zależność tę, w istotny sposób determinującą poziom życia na obszarach wiejskich, zilustrowano na rys. 1.

7. Zakończenie

Kwota środków publicznych wykorzystana na wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich wyniosła w 2021 r. ok. 53,8 mld zł, z czego ponad 38% stanowiła pomoc finansowana środkami z budżetu UE.

Mimo przeznaczenia na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich bardzo poważnych środków publicznych zasadnicze cele wsparcia nie zostały osiągnięte, o czym świadczą w szczególności następujące fakty:

- wyludnianie się obszarów wiejskich na terenach peryferyjnych nadal postępuje,
- poziom usług publicznych jest na obszarach wiejskich zdecydowanie niższy niż w miastach,
- sytuacja finansowa wiejskich oraz miejsko-wiejskich jednostek samorządowych nie pozwala im na rozwój,
- zwiększa się udział gospodarstw rolnych, w których głównym źródłem utrzymania jest praca najemna poza rolnictwem.

Przeważająca część środków pochodzących z budżetu UE została rozdzielona bezpośrednio pomiędzy niemal wszystkie gospodarstwa rolne. Dotyczy to nie tylko dopłat bezpośrednich (I filaru WPR), ale również znaczącej części środków ujętych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Polska od lat wykorzystuje dopuszczone prawem UE możliwości zwiększania puli środków na dopłaty kosztem środków przeznaczonych na wsparcie ROW.

Znaczna część pomocy unijnej trafia do gospodarstw, które nie wykazują żadnej lub wykazują bardzo niewielką produkcję towarową, co oznacza, że produkcja rolnicza nie jest dla właścicieli tych gospodarstw podstawowym źródłem dochodów.

Taka strategia wykorzystania środków UE ma istotne negatywne konsekwencje:

- utrwała niekorzystną strukturę agrarną,
- ogranicza środki na wsparcie najbardziej efektywnych (perspektywicznych) gospodarstw,
- ogranicza środki na dostosowanie obszarów wiejskich do potrzeb nowoczesnego, wydajnego i proekologicznego rolnictwa,
- ogranicza środki na finansowanie niezbędnych programów socjalnych w związku z koniecznością zmniejszenia liczby gospodarstw.

W efekcie wskazanych powyżej czynników znaczna część wsparcia dla rolnictwa nie tylko nie przyczynia się do osiągnięcia strategicznych celów polityki rozwoju państwa, lecz wręcz osiągnięcie tych celów utrudnia. Dotyczy to w szczególności:

- skrajnie nieefektywnego systemu dopłat i innych transferów środków unijnych o podobnym charakterze,
- słabego uwzględniania w kryteriach podziału środków na rozwój obszarów wiejskich zasad zrównoważonego rozwoju.

Zasadniczym utrudnieniem oceny efektywności wykorzystania środków publicznych na wsparcie rolnictwa jest fakt, iż tylko niewielka część gospodarstw rolnych prowadzi – choćby w uproszczonej formie – ewidencję przychodów i kosztów, a prowadzone przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej badania w ramach europejskiej sieci FADN obejmują tylko niewielką część gospodarstw rolnych, przy czym najmniejsze gospodarstwa, w których prawdopodobnie efektywność wykorzystania środków publicznych jest najmniejsza, są całkowicie wyłączone z badań FADN.

Rolnictwo korzysta z rozbudowanych i kosztownych preferencji fiskalnych, polegających w szczególności na zastąpieniu podatku dochodowego od osób fizycznych znacznie niższym podatkiem rolnym,

wyłączeniu z opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów rolnych w zarejestrowanych gospodarstwach rolnych, preferencyjnych stawkach obciążenia na rzecz NFZ i na rzecz KRUS.

Obecny system finansów samorządowych nie jest korzystny dla gmin na obszarach wiejskich. Wynika to zarówno z przyjęcia zasady jednakowego zestawu dochodów dla wszystkich gmin – niezależnie od ich charakteru, jak i z nieefektywnie działającego systemu dochodów wyrównawczych. Konieczne wydaje się dokonanie – nie tylko ze wskazanych powyżej powodów – zasadniczych zmian w systemie dochodów samorządowych i – szerzej – w procedurach zarządzania przez samorzady środkami publicznymi

Obecny system finansowania ochrony zdrowia nie zapewnia równego dostępu do świadczeń medycznych osobom zamieszkującym obszary wiejskie.

Celowe wydaje się dokonanie zmiany obowiązującej definicji obszarów wiejskich, polegającej na zaliczeniu do obszarów wiejskich większej liczby miast otoczonych gminami wiejskimi oraz większych miast w gminach miejsko-wiejskich, z równoczesnym wyłączeniem z obszarów wiejskich takich gmin o statusie wsi położonych w otoczeniu dużych miast, w których gospodarce rolnictwo odgrywa marginalną rolę.

Podsumowując, należy stwierdzić, że obowiązujące obecnie zasady wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich nie służą skutecznemu i efektywnemu wykorzystaniu środków publicznych. Środki na rolnictwo i ROW mogą jednak – i powinny – być lepiej wykorzystywane. W tym celu niezbędne jest przede wszystkim:

- bardziej selektywne wykorzystanie środków krajowych i unijnych na wsparcie rolnictwa,
- wyraźniejsze ukierunkowanie pomocy publicznej w ramach PROW na przedsięwzięcia zapewniające poprawę warunków życia na wsi oraz rozwój infrastruktury obsługi rolnictwa,
- zasadnicza przebudowa systemu finansów samorządowych,
- wsparcie procesów poprawy struktury agrarnej,
- zwiększenie przejrzystości pomocy publicznej dla wsi i rolnictwa.

Literatura

- Adamowicz, M. (2017). Zmiany w systemach polityki rolnej i formach wsparcia rolnictwa. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, XIX(3), 11-17.
- Centralna Komisja Egzaminacyjna. (2022). *Wyniki w zależności od lokalizacji szkoły. Egzamin ósmoklasisty*. Pobrane z <https://cke.gov.pl/egzamin-osmoklasisty/wyniki/>
- FADN. (2020). *Wyniki Standardowe Polskiego FADN – Polska razem (rok obrachunkowy 2020)*. Pobrane z <https://fadn.pl/wp-content/uploads/2022/02/WS-R2020-WS.pdf>
- Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (2021). *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2021*.
- Josling, T. (2015). *Rethinking the rules for agricultural subsidies*. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) / World Economic Forum.
- Kułyk, P. (2016). Dysproporcje w wielkości finansowego wsparcia rolnictwa w wybranych krajach UE. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie Problemy Rolnictwa Światowego*, 16(XXXI), z. 3, 232-242.
- Lefebvre, M., De Cuyper, K., Loix, E., Viaggi, D. i Gomez-y-Paloma, S. (2014). *European farmers' intentions to invest in 2014-2020: survey results*. European Commission.
- Misiąg, J., Misiąg, W., Palimąka, K., Rodzinka, J. i Skica, T. (2020). *Mechanizmy wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz rolnictwa ekologicznego w Polsce*. Rzeszów: Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.
- Misiąg, J., Misiąg, W., Palimąka, K., Rodzinka, J. i Skica, T. (2022). *Publiczne wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w świetle celów Wspólnej Polityki Rolnej UE i polskiej polityki rozwoju*. Warszawa-Rzeszów: Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Oficyna Wydawnicza ASPRA.
- Misiąg, W., Skica, T. i Rodzinka, J. (2020). Financial effectiveness and productivity of the agricultural sector in Poland. *Financial Internet Quarterly*, 16(4), 65-81.
- Najwyższa Izba Kontroli. (2019). *Informacja o wynikach kontroli wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego*.
- Pawłowska, A. i Rembisz, W. (2021). Przemienność dochodów gospodarstw rolnych w Polsce w latach 2005-2018. *Więś i Rolnictwo*, 2(191), 91-105.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2022 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz. U. z 2002 r., poz. 1597)

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2021 roku w sprawie stawki zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej na 1 litr oleju w 2022 r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 2266)
- Scown, M., Brady, M. i Nicholas, K. (2020, August). Billions in misspent EU agricultural subsidies could support the sustainable development goals. *One Earth*, (3), 237-250.
- Staniszewski, J. i Borychowski, M. (2020). The impact of the subsidies on efficiency of different sized farms. Case study of the common agricultural policy of the European Union. *Agricultural Economics – Czech*, 66(8), 373-380.
- Střeleček, F., Zdeněk, R. i Lososová, J. (2009) Comparison of agricultural subsidies in the Czech Republic and in the selected states of the European Union. *Agriculture Economics – Zemědělská Ekonomika*, 55(11), 519-533.
- Uchwała nr 123 Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030” (MP 2019, poz. 1150)
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1672 z zm.)
- Walenia, A. (2019). Zmiany w administracji rolnej i ich wpływ na wdrażanie instrumentów wsparcia rolnictwa w Polsce. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 63(11).
- Wilkin, J. (2018). Czy istnieje teoria rozwoju obszarów wiejskich i czy takiej teorii potrzebujemy? *Więś i Rolnictwo*, 1(178).

Amount and Algorithms of the Distribution of Public Support for Agriculture and Rural Development

Abstract: The aim of this article is to estimate the size of the public financial support for financing tasks related to agriculture and rural development, to identify regulations public funds management for agriculture and rural development, and to assess algorithms of dividing and using funds for agriculture and rural development from the point of view of effectiveness and the effectiveness of public intervention. The study was based on a critical analysis of national and EU legislation in relation to agriculture support and rural development, as well as an analysis of the financial statements of the state budget, budget of European funds and local governments units. The results of the study estimates the annual support for agriculture and rural development in Poland at the level of PLN 45-55 billion depending on the year. The level of support is strongly correlated with the calendar of long-term budgets of the European Union. The largest part of the support is related to subsidizing the farmers' social insurance system and direct payments (income support). The study is based on a previously developed methodology that allows for the assessment of the level of state support allocated to agriculture and rural development. Thanks to the aggregation of public expenditure from various sources, we have the possibility of a broader view of the entire support. The added value is the ability to conduct further research based on the presented results.

Keywords: rural development, public support, public finance.
