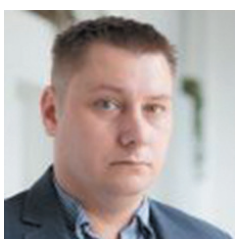


# Bez zmiany bodźców nie będzie modernizacji rolnictwa i obszarów wiejskich



**Jan Misiąg**

Instytut Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie



**prof. Wojciech Misiąg**

Instytut Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

**Polska – jako jedyny kraj z bloku państw posowieckich – weszła w okres transformacji ustrojowej z mocnym, (przynajmniej ilościowo) prywatnym sektorem w rolnictwie. Wymagał on jednak poważnych zmian dostosowujących go do nowych warunków ustrojowych i ekonomicznych. Polskie rolnictwo przeszło po roku 1990 istotne zmiany, jednak pomimo znaczących transferów środków publicznych jego stan – ale i stan całej polskiej wsi – nadal nie jest najlepszy. Publiczne finansowanie nie wspiera działalności rolnej, tylko posiadanie ziemi. Dofinansujemy konsumpcję, a nie tworzymy szans na modernizację i restrukturyzację sektora. Zamrażamy strukturę produkcji rolnej i nie oferujemy realnych zachęt do działań proklimatycznych i prośrodowiskowych. Jak to zmienić?**

Powszechny Spis Rolny z 2020 roku wykazał, że niezbędne dla funkcjonowania rolnictwa zmiany zachodzą, ale zbyt wolno. Zdecydowanie niewystarczające są przy tym działania na rzecz ograniczenia negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko. Poważne problemy ma też polska wieś – mocno powiązana z sektorem rolniczym i wyludniająca się (przez m.in. brak alternatywnych miejsc pracy i słaby dostęp usług publicznych). Wzrost jakości życia postępuje tutaj powoli, a jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest trudna sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego z terenów wiejskich.

Diagnoza wydana przez Wyższą Szkołę Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie<sup>1</sup> wykazała szereg nieprawidłowości zarówno na poziomie strategii krajowych, jak i zarządzania bieżącego. W obowiązujących dokumentach liczne są wewnętrzne sprzeczności, uniemożliwiające realizację efektywnego i skutecznego programu rozwoju. Dotyczy to w szczególności Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa

<sup>1</sup> J. Misiąg, W. Misiąg, K. Palimąka, J. Rodzinka, T. Skica, *Publiczne wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Warszawa-Rzeszów 2022.

i Rybactwa 2030, w której zabrakło narzędzi do osiągnięcia zakładanych celów i wskazania realnych ram finansowych planowanych projektów.

Na efektywność wsparcia rozwoju wsi i transformacji rolnictwa negatywnie wpływa też fakt, iż z kwoty około 50 mld zł przeznaczanych corocznie ze środków krajowych i unijnych (z przewagą tych drugich), ponad 90% stanowiły transfery bezpośrednie oraz wsparcie systemu ubezpieczeń społecznych. Pomoc jest uzależniona od posiadania ziemi rolniczej, a nie efektywności produkcji zdrowej żywności i prowadzenia gospodarstwa zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Nie wspieramy przedsiębiorczości, nie sprzyjamy zrzeszaniu się i współpracy – pomoc ma charakter socjalny.

W 2022 roku Unia Europejska przeznaczyła prawie 17 mld zł na płatności bezpośrednie w Polsce. Większość z tych środków nie wiąże się jednak ze wsparciem produkcji rolnej – o ich otrzymaniu decyduje jedynie fakt posiadania ziemi sklasyfikowanej jako rolna. Następnie mamy prawie 20 mld zł w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, które są transferami o charakterze dopłat<sup>2</sup> – środki te w żaden sposób nie są związane z rozwojem, lecz stanowią dodatkowe „świadczenia” dla posiadaczy ziemi rolnej – ponownie bez powiązania z charakterem użytkowania gruntów.

”

**Sposób finansowania rolnictwa i jego rozwoju jest w dużej mierze nastawiony na wyrównanie dochodowe bezpośrednimi transferami oraz wsparcie systemu ubezpieczeń społecznych. Na transformację obszarów wiejskich oraz rolnictwa pozostaje już niewiele środków.**

Trzeba również zwrócić uwagę na system rolniczego ubezpieczenia społecznego. Fundusze prowadzone przez KRUS są dotowane z budżetu państwa, podobnie jak te prowadzone przez ZUS. Jednak różnica w samofinansowaniu obu systemów jest znacząca. Stopień samofinansowania w systemie powszechnym wynosi od 70 do 80%, w zależności od roku, a w systemie rolniczym jest to około 5%. W przedstawionym projekcie ustawy budżetowej na 2024 rok, dotacja dla KRUS ma wynieść ponad 24 mld zł przy 2 mld zł wpłaconych składek. Widzimy więc, iż sposób finansowania rolnictwa i jego rozwoju jest w dużej mierze nastawiony na wyrównanie dochodowe bezpośrednimi transferami oraz wsparcie systemu ubezpieczeń społecznych. Na transformację obszarów wiejskich oraz rolnictwa pozostaje już niewiele środków. Prowadzi to do sytuacji, w której z roku na rok znaczące zmiany dotyczące zarówno sposobów produkcji, jak i sytuacji agrarnej będą coraz trudniejsze do wprowadzenia.

Ponadto sytuacja finansowa samorządu terytorialnego jest coraz słabsza. Znaczące zmiany wprowadzone w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych, a także częstsze uzupełnianie dochodów JST jednorazowymi transferami nie może pozytywnie przekładać się na jakość planowania wydatków.

Dla rozwoju rolnictwa oraz zwiększenia jego efektywności i dochodowości, przy jednoczesnej poprawie jakości żywności, obszary wiejskie muszą się rozwijać. Jakość życia na wsi nie może znacząco odbiegać od tej w mieście – będzie to jedynie pogłębiało depopulację terenów wiejskich, a z czasem doprowadzi do osłabienia sektora rolniczego. Wieś musi być dobrym miejscem zarówno do pracy, jak i do życia – stąd konieczność powiązania rolnictwa z obszarami wiejskimi.

”

**Jakość życia na wsi nie może znacząco odbiegać od tej w mieście – będzie to jedynie pogłębiało depopulację polskiej wsi, a z czasem doprowadzi do osłabienia sektora rolniczego. Konieczne jest zatem powiązanie rolnictwa z obszarami wiejskimi.**

<sup>2</sup> Działanie 10. (działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne) oraz działanie 13. (płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczegółowymi ograniczeniami, tzw. ONW).

Szereg wewnętrznie spójnych rekomendacji, jak należy zorganizować funkcjonowanie sektora rolnego i obszarów wiejskich, żeby zwiększyć opłacalność rolnictwa i jakość życia na wsi, przynosi publikacja „Zintegrowany system wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich”<sup>3</sup>. Oprócz kwestii związanych z finansowaniem krajowym oraz unijnym i samorządem terytorialnym, pod uwagę wzięto również ochronę środowiska, jakość żywności czy funkcjonowanie rynków rolnych. Wskazano też przykłady dobrych praktyk stosowanych w innych krajach europejskich.

Zaproponowany system wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich opiera się na czterech podstawowych założeniach:

- koncentracji wsparcia rolnictwa na gospodarstwach wykazujących znaczącą produkcję towarową i działających w zgodzie z zasadami zrównoważonego rozwoju, co oznacza odejście od dotowania wynikającego z samego faktu posiadania gruntów rolnych na rzecz wspierania efektywnej i bezpiecznej dla środowiska produkcji rolnej i zapewnienia surowców dla produkcji zdrowej żywności – dziś znacząca część gospodarstw rolnych otrzymujących unijne dopłaty nie wykazuje żadnej produkcji towarowej,
- koncentracji na zadaniach służących poprawie jakości życia na wsi oraz rozwojowi technicznej i społecznej infrastruktury obszarów wiejskich,
- wzmocnieniu finansów jednostek samorządu terytorialnego na obszarach wiejskich niezbędne dla zapewnienia samorządom możliwości odgrywania wiodącej roli w działaniach na rzecz poprawy jakości życia na wsi i tworzeniu nowoczesnej infrastruktury,
- wspieraniu budowy łańcuchów dostaw produktów rolnych i żywności, skracających drogę „od pola do stołu”, co z jednej strony powinno poprawić efektywność funkcjonowania gospodarstw rolnych, z drugiej zaś – przyczynić się do poprawy jakości żywności, która trafia do końcowych konsumentów.

Konieczność takiego zintegrowanego podejścia do kwestii wsi i rolnictwa dobrze ilustruje zamieszczony poniżej schemat, wskazujący, że rozwiązanie każdego z trzech podstawowych problemów:

- wzmocnienia rolnictwa jako producenta surowców dla produkcji zdrowej żywności,
- poprawy warunków życia na wsi,
- skutecznej ochrony środowiska przed negatywnym skutkami produkcji rolniczej,

wymaga działań podejmowanych w wielu obszarach interwencji państwa.



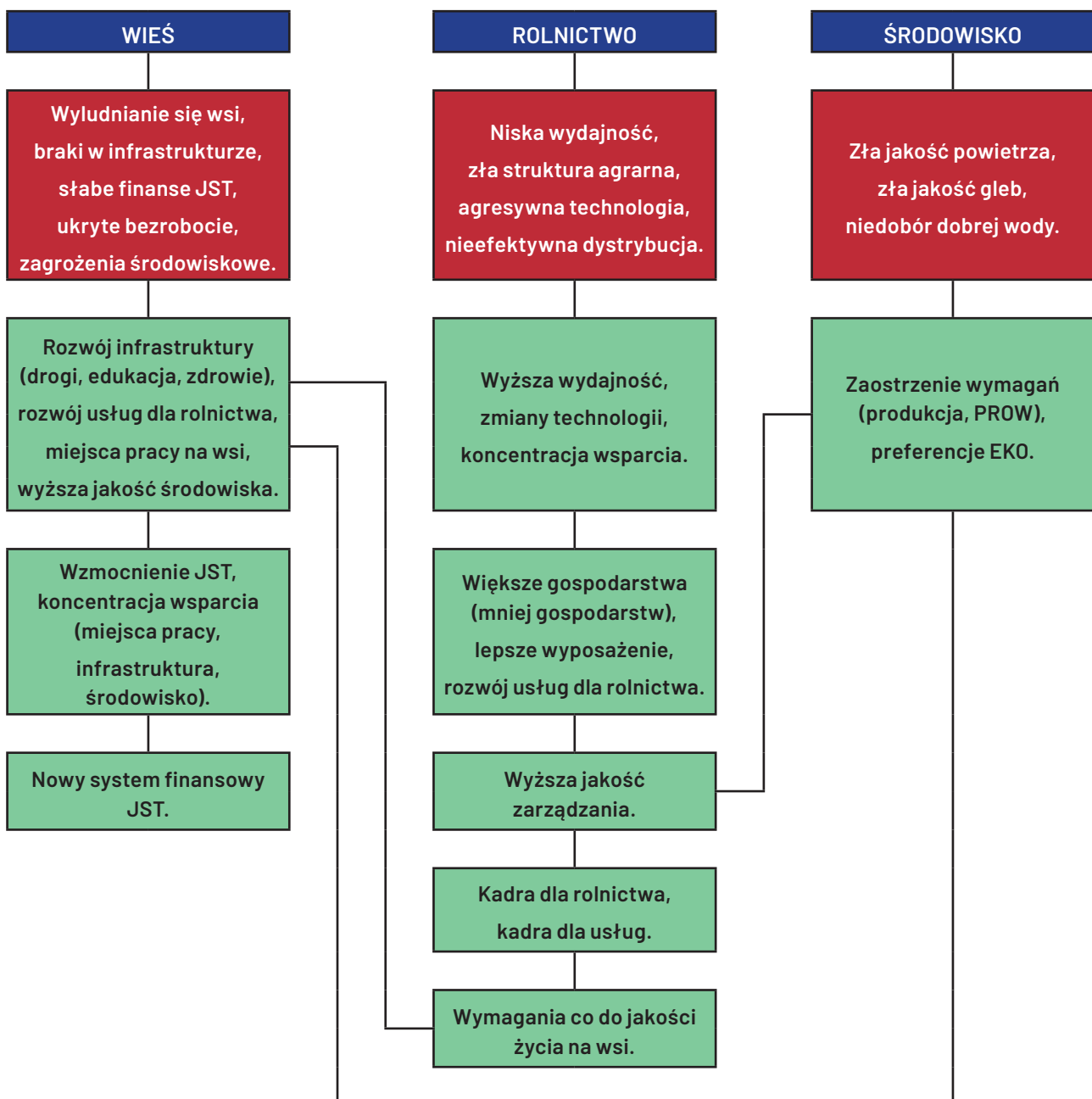
**Brak świadomych konsumentów i rolników oznacza brak motywacji do wprowadzania kluczowych dla funkcjonowania sektora żywnościowego zmian.**

Do najważniejszych rekomendacji, przedstawionych w przywołanym opracowaniu, należy zaliczyć:

- ograniczenie wsparcia rolnictwa do gospodarstw rolnych będących faktycznymi producentami żywności – obecne przepisy wiążą prawo do wsparcia w formie dopłat bezpośrednich i dotacji do ubezpieczeń społecznych rolników z faktem posiadania ziemi, a nie z prowadzeniem rzeczywistej produkcji rolniczej. O ile taka zmiana doprowadzi do zawężenia grupy beneficjentów, to jednak wsparcie będzie trafiało do rzeczywistych rolników i będzie stanowiło uzupełnienie ich dochodu,
- stworzenie systemu obowiązkowej rachunkowości i sprawozdawczości dla rolników i producentów żywności – celem systemu nie ma być opodatkowanie produkcji rolnej, a jedynie możliwość zbierania pełnych informacji na temat wielkości produkcji rolnej w Polsce. Oprócz danych statystycznych jest to również narzędzie o charakterze planistycznym, pozwalające na obserwację trendów w produkcji rolnej oraz planowanie przyszłych upraw,

<sup>3</sup> W. Misiąg, M. Braja, J. Misiąg, K. Palimąka, J. Rodzinka, T. Skica, *Zintegrowany system wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*, Rzeszów 2023, <https://ibaf.edu.pl/index.php/pl/lista-raportow/615-zintegrowany-system-wsparcia-rolnictwa-i-rozwoju-obszarow-wiejskich> [dostęp online].

- koncentracja wsparcia inwestycji na obszarach wiejskich na zadaniach służących tworzeniu miejsc pracy i zwiększeniu efektywności produkcji rolniczej prowadzonej zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju,
- zintegrowanie i skoordynowanie funkcjonujących w Polsce strategii rozwoju, zarówno branżowych, jak i ogólnych, pod kątem planów dla rolnictwa i rozwoju wsi. Obecnie obowiązujące strategie nie są ze sobą spójne, jak również nie zawierają opisów narzędzi niezbędnych do osiągnięcia zapisanych celów. Podobnie wygląda kwestia wskaźników wykonania strategii oraz ich oczekiwanych wartości,
- podjęcie aktywnych działań na rzecz wzrostu jakości żywności dostarczanej na rynek. Niewielka liczba gospodarstw ekologicznych, nadmierne wykorzystanie antybiotyków w produkcji zwierzęcej oraz brak rzetelnej informacji dotyczącej pochodzenia surowców są głównymi wyzwaniami, stojącymi przed służbami weterynaryjnymi oraz inspekcjami,
- promowanie działań na rzecz oraz funkcjonowanie rolnictwa ekologicznego – rolnictwo ekologiczne będące dostawcą zdrowej żywności, jak i mające mniejsze oddziaływanie na środowisko jest bardzo ograniczone, a powierzchnia ekologicznych upraw maleje,



- wsparcie rozwoju kompetencji zarówno dla osób pracujących w rolnictwie i zawodach wspomagających rolnictwo, jak i dla osób odchodzących z rolnictwa. Biorąc pod uwagę oczekiwany spadek liczby gospodarstw oraz wzrastającą automatyzację, można oczekiwać, że część osób odejdzie z rolnictwa i będzie potrzebowało nowych kompetencji na nierolniczym rynku pracy. Jednocześnie ci, którzy pozostaną, również będą musieli rozwijać swoją wiedzę i umiejętności,
- zwiększenie dochodów rolników przez skrócenie drogi od producenta do klienta (eliminację pośredników), zgodnie z unijną strategią „Od pola do stołu”. Skracanie łańcuchów dostaw poprzez lokalne targowiska, spółdzielnie producentów, a także bliższą współpracę bezpośrednio pomiędzy rolnikami i przetwórcami oraz sieciami handlowymi powinno przyczynić się do poprawy sytuacji finansowej sektora rolnego,
- eliminację zbędnych ograniczeń w gospodarowaniu posiadanymi środkami przez jednostki samorządu terytorialnego i przejęcie przez Skarb Państwa pełnego finansowania tych zadań, na których koszty samorządy nie mają wpływu,
- wzrost działań związanych z ochroną środowiska poprzez ograniczenie negatywnego wpływu działalności rolniczej na środowisko. Nadmierne wykorzystanie zasobów naturalnych (np. wody), a także bardzo powszechne korzystanie z niektórych nawozów znacząco wpływają na jakość środowiska,
- zmniejszenie liczby instytucji nadzorujących i wspierających rolnictwo, usprawniające komunikację na linii administracja publiczna – gospodarstwa rolne,
- konieczność wzrostu świadomości konsumentów poprzez akcje i działania o charakterze edukacyjnym i promocyjnym. Niezbędny jest wzrost świadomości konsumentów dotyczący m.in. wpływu jakości konsumowanej żywności na zdrowie. Równie konieczne są działania promujące nowe technologie w rolnictwie.

Szczególnie istotną wydaje się ostatnia z zaprezentowanych tutaj rekomendacji – kwestia nabycia świadomości, która dotyczy tak jakości żywności, jak i oddziaływania rolnictwa na środowisko. Brak świadomych konsumentów i rolników oznacza brak motywacji do wprowadzania kluczowych dla funkcjonowania sektora żywnościowego zmian.



**Powiązanie wsparcia wsi, rolnictwa oraz ochrony środowiska naturalnego jest niezbędne w celu wypracowania zintegrowanej strategii działania dla całego sektora.**

Znaczną część publicznego wsparcia marnujemy na nieefektywne sposoby wspierania wsi i rolnictwa. Podstawowym problemem nie jest to, ile środków przekazujemy na wieś i rolnictwo, lecz to, co faktycznie w ten sposób wspieramy. Zbyt często środki te przekazywane są beneficjentom, którzy nie powinni ich otrzymywać, przez co nie są one wykorzystywane na modernizację i rozwój. W obecnej sytuacji gospodarczej i demograficznej wysokość dotacji dla KRUS będzie stale rosła, mimo iż składki rolników pokrywają zaledwie 5% kosztów KRUS. Nie możemy też liczyć na wzrost stawek płatności bezpośrednich. Oznacza to konieczność kierowania coraz większych środków na wsparcie rolnictwa i ich stale malejącą efektywność.

Powiązanie wsparcia wsi, rolnictwa oraz ochrony środowiska naturalnego jest niezbędne w celu wypracowania zintegrowanej strategii działania dla całego sektora. Kluczowe będzie, aby wprowadzane działania obejmowały wszystkie trzy obszary ze względu na powiązania pomiędzy nimi – jest to warunkiem efektywnego wdrażania niezbędnych zmian. Zaproponowane powyżej rozwiązania, wraz z tymi opublikowanymi w przywołanej monografii, dają możliwość odwrócenia tego niekorzystnego trendu, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, wzrostu jakości życia na wsi i dbałości o ochronę środowiska.

## O autorach

**Jan Misiąg** – pracownik Instytutu Badań i Analiz Finansowych przy Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania. Zaangażowany w projekty z obszaru finansów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem finansów samorządowych.

Dr **Wojciech Misiąg**, prof. WSiIZ – ekonometryk, absolwent SGPiS, dr nauk ekonomicznych (SGPiS, 1984), od 2003 r. profesor Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. Specjalizuje się w zagadnieniach finansów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem organizacji sektora publicznego, finansów samorządowych i planowania budżetowego. Autor lub współautor ponad 250 prac z finansów publicznych i zastosowań matematyki w ekonomii.

### Partnerzy



SAMORZĄD  
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO



GDAŃSK

**Pomorski Fundusz Rozwoju**  
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu  
Województwa Pomorskiego



POLSKO-AMERYKAŃSKA  
FUNDACJA WOLNOŚCI

**maritex**  
ELECTRONIC COMPONENTS

GROUP  
**base**

### Partnerzy numeru



**BNP PARIBAS**  
FOOD & AGRO



**Nestlé** Good food, Good life