

## Sposoby wspierania małych gospodarstw rolnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz ich skuteczność

### Methods for supporting small agricultural holdings under the Common Agricultural Policy and the effectiveness thereof

Wojciech Ziętara

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB w Warszawie

**Streszczenie.** Duża liczba małych gospodarstw rolnych, ich znaczący udział w rolnictwie oraz wysoki odsetek związanej z nimi ludności rolniczej w Polsce i krajach Unii Europejskiej uzasadniają potrzebę prowadzenia badań nad zagadnieniami dotyczącymi tych podmiotów. Celem pracy było określenie miejsca i roli małych gospodarstw w Polsce i wybranych krajach UE oraz dokonanie oceny skuteczności dotychczasowego i planowanego ich wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Jako podstawowe kryterium wyodrębniania małych gospodarstw przyjęto wielkość ekonomiczną według wartości standardowej produkcji (*standard output*, SO) wyrażonej w tys. EUR. Jako wartość graniczną przyjęto 8 tys. EUR SO. Materiał badawczy stanowiły dostępne dane statystyczne dotyczące rolnictwa w Polsce i w wybranych krajach UE, informacje uzyskane z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Programy Rozwoju Rolnictwa i Terenów Wiejskich na lata 2006–2013 i 2014–2020. Stwierdzono, że realizowane w latach 2004–2006 w ramach WPR działanie „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” przyczyniło się do przejściowej poprawy sytuacji dochodowej tych gospodarstw, ale nie spowodowało zmian strukturalnych. Przyjęty w ramach PROW 2014–2020 program wsparcia gospodarstw małych stwarza pewne, jednak dość ograniczone, możliwości ich rozwoju. Próby rozwiązywania problemu małych gospodarstw za pomocą narzędzi Wspólnej Polityki Rolnej, która ma charakter gospodarczy, trudno uznać za skuteczne. Biorąc pod uwagę wysoki udział ludności rolniczej związanej z małymi gospodarstwami, niskie jej dochody i ograniczone możliwości rozwoju tych gospodarstw, należy uznać, że jest to w większej mierze problem społeczny niż gospodarczy, dlatego skuteczniej może być rozwiązywany przy użyciu narzędzi polityki społecznej.

**Słowa kluczowe:** małe gospodarstwa rolne • restrukturyzacja gospodarstw • wielkość ekonomiczna

**Abstract.** The vast number of small holdings, their considerable contribution to the agriculture of a country, and the high proportion of the agricultural population connected with those farms in Poland and the European Union suggest the need for investigating issues relating to such entities. The present study aimed to determine the position and role of small holdings in Poland and selected EU countries, and to assess the effectiveness of the former and planned measures of their support under the Common Agricultural Policy. Identification of small holdings was based on economic size as defined by standard output (SO) expressed in thousand EUR; this should not have exceeded 8 thousand EUR. The material for the study consisted of the available statistical data on agriculture in the countries in question, the information from the Agency for the Restructuring and Modernisation of Agriculture, and the Rural Development Programmes for the periods 2006–2013 and 2014–2020. It was found that the measure “Support for semi-subsistence farms” carried out in the years 2004–2006 under the CAP contributed to a temporary improvement in the incomes of the holdings, but did not lead to a structural change. The support measures planned for small holdings within the Rural Development Programme 2014–2020 offer them some limited chances of development. The attempts to solve the problem of small farms using the tools of the Common Agricultural Policy, which has an economic nature, can hardly be regarded as successful. Taking into account the high proportion of the agricultural population associated with small holdings, their low incomes, and the limited development possibilities of such holdings, it should be stated that the problem is basically social rather than economic, so it may be handled more effectively by using social policy tools.

**Keywords:** small agricultural holdings • restructuring of farms • economic size

## Wstęp

Działalność rolnicza należy do najstarszych rodzajów aktywności gospodarczej człowieka. Przez wieki stanowiła dla niego podstawę wyżywienia i źródło dochodów. Rozwój działalności handlowej, a szczególnie przemysłu (od początku XIX w.) i usług spowodował zmniejszenie się udziału rolnictwa w tworzeniu dochodu narodowego. Na skutek rozwoju działów pozarolniczych, w których pracujący uzyskiwali wyższy dochód z pracy, oraz postępu technicznego nastąpił odpływ ludności rolniczej ze wsi i zmniejszyła się liczba zatrudnionych w rolnictwie. Na początku XIX w. udział osób zatrudnionych w rolnictwie Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej przekraczał 80% ogółu zatrudnionych, a udział rolnictwa w produkcji krajowym brutto (PKB) wynosił ok. 70% (Tomczak, 2004). Podobna sytuacja istniała w krajach Europy Zachodniej. Były to wówczas społeczeństwa rolnicze. Rozwój działów pozarolniczych spowodował spadek udziału zatrudnionych w rolnictwie w liczbie zatrudnionych ogółem do poniżej 2% w USA i do 2–5% w krajach Europy Zachodniej (Tomczak, 2004). Dzięki odpływowi ludności rolniczej do innych działów pozostali rolnicy mogli zwiększać skalę produkcji (przez wzrost powierzchni gospodarstw) i w ten sposób poprawiać swoje dochody. Odmiennie przebiegały procesy rozwojowe w Polsce i w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, takich jak Rumunia czy Bułgaria. Duży udział ludności rolniczej w tych krajach był źródłem problemów. W Polsce w okresie międzywojennym i po II wojnie światowej kwestię tę starano się rozwiązać za pomocą reform rolnych polegających na parcelacji dużej własności ziemskiej. W efekcie zwiększyła się liczba małych, kilkuhektarowych gospodarstw, które już w chwili powstania

nie były w stanie zapewnić rodzinie rolniczej dochodu na poziomie parytetowym. Stwierdzenie to odnosi się do reform rolnych przeprowadzonych w okresie międzywojennym i powojennym (Ziętara, 2015).

Polska w okresie po II wojnie światowej była krajem rolniczym. Udział pracujących w rolnictwie w ogólnej liczbie zatrudnionych wynosił 55,5% (Klimczyk, 2008). W kolejnych latach rozwój przemysłu spowodował odpływ ludności rolniczej do innych działów, co jednak nie zrekompensowało przyrostu naturalnego. Przez wiele lat ani liczba, ani udział pracujących w rolnictwie nie zmniejszały się istotnie, w efekcie struktura obszarowa i powierzchnia gospodarstw zmieniały się w niewielkim stopniu. Średnia powierzchnia gospodarstwa indywidualnego zawarta była w przedziale od 5,7 ha UR w 1950 r. (Ziętara, 2015) do 10 ha UR w 2013 r. (*Charakterystyka gospodarstw...*, 2014). Wskaźnik ten nie w pełni ilustruje problem, istotna jest bowiem struktura obszarowa. Polskie rolnictwo charakteryzuje silna polaryzacja. Z jednej strony, w kraju istnieje duża liczba małych, niewydolnych ekonomicznie gospodarstw, a z drugiej – mniejsza liczebnie grupa gospodarstw o większej powierzchni, zdolnych do konkurencji i rozwoju.

Na potrzeby badawcze zostały sformułowane kryteria wielkości gospodarstw. Do najbardziej popularnych miar należy powierzchnia użytków rolnych (UR) gospodarstwa. Według tego kryterium, jako bardzo małe traktuje się gospodarstwa do 5 ha UR (Goraj, Bocian, Osuch, Smolik, 2014). Jest to jednak miara niedoskonała, gdyż nie uwzględnia poziomu intensywności produkcji. Bardziej odpowiednią miarą jest wielkość ekonomiczna wyrażona w ESU lub standardowa wartość produkcji (SO)<sup>1</sup>. Obecnie posługujemy się miarą SO. Zgodnie z przyjętą klasyfikacją, za gospodarstwa bardzo małe uznaje się te o wartości SO do 8 tys. EUR. Według tego kryterium, w 2013 r. w Polsce było 948,4 tys. gospodarstw bardzo małych, a ich udział w całkowitej liczbie gospodarstw wynosił 66,3%. Użytkowały one ok. 24% użytków rolnych. Związane było z nimi 50,7% osób zatrudnionych w rolnictwie. Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. gospodarstwa te zostały objęte Wspólną Polityką Rolną i korzystały ze wsparcia w ramach działania „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”. Pomoc uzyskało 157 656 gospodarstw. Ze względu na niską efektywność tego działania w następnym okresie 2006–2013 nie realizowano programu wspierania małych gospodarstw. W obecnej perspektywie 2014–2020 przewidziano w ramach WPR wsparcie tego typu gospodarstw.

W dalszej części pracy zamiast pojęcia ‘bardzo małe gospodarstwa’ będzie używane pojęcie ‘małe gospodarstwa’ w odniesieniu do gospodarstw o wielkości ekonomicznej do 8 tys. EUR SO. Podobne podejście reprezentują Sroka i Musiał (2013). Przemawia za nim także fakt, że w projekcie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wsparcia gospodarstw małych uznano za nie gospodarstwa o wielkości ekonomicznej mniejszej od 10 tys. EUR SO<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> ESU (*European size unit*) – europejska miara ekonomicznej wielkości gospodarstwa, równoważność 1250 EUR nadwyżki bezpośredniej. SO (*standard output*) – standardowa wartość produkcji wyrażona w tys. EUR, obowiązuje w UE od 2010 r.

<sup>2</sup> Projekt rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej na operację typu „Restrukturyzacja małych gospodarstw” w ramach poddziałania „Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz małych gospodarstw” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. (Pobrane z: <http://legislacja.gov.pl/projekt/12274402>).

Ze względu na dużą liczbę i duży udział małych gospodarstw rolnych oraz wysoki odsetek ludności rolniczej związanej z tymi gospodarstwami, a także na stosowane i planowane ich wsparcie, celem podjętych badań było określenie miejsca i roli małych gospodarstw w Polsce i wybranych krajach UE w 2010 r. oraz roli małych gospodarstw w Polsce w 2013 r., ocena skuteczności wspierania gospodarstw niskotowarowych w latach 2004–2006 i prezentacja kierunków wsparcia tych gospodarstw w PROW 2014–2020.

## Materiał i metody

Materiał badawczy stanowiły dostępne dane statystyczne dotyczące rolnictwa w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej, informacje uzyskane z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Programy Rozwoju Rolnictwa i Terenów Wiejskich na lata 2006–2013 i 2014–2020. Posłużono się metodą opisową i analityczną, a wyniki ujęto w tabelach.

## Miejsce i rola małych gospodarstw w Polsce i wybranych krajach UE w 2010 r.

Pod względem struktury gospodarstw rolnych rozwinięte kraje Europy Zachodniej różnią się znacząco od krajów Europy Środkowo-Wschodniej, których rolnictwo zostało objęte Wspólną Polityką Rolną w 2004 r. (tab. 1). Jak już wcześniej wspomniano, określenie „małe” odnosi się tu do gospodarstw uzyskujących standardową produkcję o wartości do 8 tys. EUR.

Z liczb przedstawionych w tabeli 1 wynika, że w 2010 r. w krajach Unii Europejskiej (UE-27) było 8,76 mln małych gospodarstw, a ich udział w całkowitej liczbie gospodarstw wynosił 73,2%. W krajach „starej” Unii (UE-15) udział ten był dużo niższy – 52,8%, natomiast w krajach „nowych” (UE-12) był wyższy, wynoszący 88,7%. W czołowych krajach UE-15, takich, jak Dania, Francja, Holandia i Niemcy, udział małych gospodarstw zawierał się w przedziale od 11,6% (Niemcy) do 22,9% (Francja). Analizowane kraje UE-12 (z wyjątkiem Czech) cechowały się wysokim udziałem małych gospodarstw – w granicach od 69,7% (Polska) do 96,8% (Rumunia). W Czechach ten udział był zdecydowanie niższy – wynosił 35,3%, co było efektem małych zmian w strukturze gospodarstw po zmianie ustroju w 1990 r.

Podobne prawidłowości występowały w zakresie użytkowania ziemi rolniczej. W krajach UE-15 małe gospodarstwa użytkowały 9% gruntów rolnych, podczas gdy w krajach UE-12 – niemal trzykrotnie więcej (25,6%). W czterech krajach Europy Zachodniej, uwzględnionych w analizie, udział małych gospodarstw w użytkowaniu ziemi nie przekraczał 4%, natomiast w Polsce, Węgrzech i Rumunii wynosił odpowiednio 20,7, 11,5 i 41,8%. Zdecydowanie niższymi wartościami tego wskaźnika, odpowiednio 2 i 3,5%, odznaczały się Czechy i Słowacja.

O znaczeniu małych gospodarstw ze społecznego punktu widzenia informuje udział pracujących w tych gospodarstwach w ogólnej liczbie pracujących w rolnic-

**Tabela 1.** Wskaźniki obrazujące rolę małych gospodarstw w Polsce i innych wybranych krajach europejskich (2010 r.)**Table 1.** Indices depicting the role of small agricultural holdings in Poland and some other European countries (year 2010)

Kraj Country	Liczba gospodarstw (tys.) Number of farms (thousand)	Procent gospodarstw Percentage of farms	Udział (%) w pow. UR Share (%) in AL area	Udział (%) w nakładach pracy w rolnictwie <sup>a</sup> Share (%) in labour inputs in agriculture <sup>a</sup>	Udział (%) w SO Share (%) in SO
Dania Denmark	6,95	16,50	1,90	8,20	b.d.
Francja France	118,21	22,90	3,60	15,00	1,00
Holandia Netherlands	8,86	12,10	1,70	28,40	0,20
Niemcy Germany	34,69	11,60	1,40	8,60	0,20
Czechy Czech Republic	8,08	35,30	2,00	7,90	2,10
Rumunia Romania	3735,50	96,80	41,80	79,10	b.d.
Słowacja Slovakia	18,54	75,70	3,50	20,40	18,70
Węgry Hungary	517,90	89,70	11,50	64,30	28,30
Polska Poland	1050,10	69,70	20,76	39,90	12,00
UE-27 <sup>b</sup>	8763,28	73,20	13,70	42,60	4,70
UE-15 <sup>c</sup>	2738,32	52,80	9,00	31,30	3,10
UE-12 <sup>d</sup>	6024,96	88,70	25,60	58,90	14,10

<sup>a</sup> dotyczy gospodarstw do 5 ha UR / refers to farms with under 5 ha AL

<sup>b</sup> wszystkie kraje Unii Europejskiej (UE) / all countries of the European Union (EU)

<sup>c</sup> 15 krajów „starej” UE / 15 countries of the “old” EU

<sup>d</sup> 12 krajów przyjętych do UE w 2004 r. / 12 countries admitted to the EU in 2004

SO – standard output; b.d. – brak danych / no data available

Źródło: *Gospodarstwa rolne...* (2013, s. 41–45)

Source: *Gospodarstwa rolne...* (2013, pp. 41–45)

twie<sup>3</sup>. Ze względu na trudności z ustaleniem liczby zatrudnionych w gospodarstwach małych według wielkości ekonomicznej, za gospodarstwa małe uznano podmioty użytkujące do 5 ha UR. Z tak zdefiniowanymi gospodarstwami małymi w UE-27 związane było 42,6% pracujących w rolnictwie, w tym w krajach UE-15 – 31,3%, a w krajach UE-12 – 58,9%. W wymienionych wyżej krajach Europy Zachodniej udział pracujących w gospodarstwach małych z reguły nie przekraczał 15%. Wyjątek stanowiła Holandia, gdzie wynosił on 28,4%. Ten wysoki wskaźnik wynikał z bardzo wysokiego poziomu intensywności produkcji<sup>4</sup>. Najwyższym udziałem osób pracujących w gospodarstwach małych wyróżniały się Rumunia i Węgry, gdzie wynosił on odpowiednio 79,1 i 64,3%. W Polsce udział zatrudnionych w gospodarstwach małych był również wysoki – osoby te stanowiły 39,9% ogółu zatrudnionych w gospodarstwach rolnych.

Ważnym wskaźnikiem jest udział małych gospodarstw w produkcji rolniczej. W tym przypadku określono ich udział w standardowej produkcji (SO). Wskaźnik ten w UE-27 wynosił 4,7%, w UE-15 – 3,1%, a w UE-12 – 14,7%. Znaczniejszy udział gospodarstw małych w SO miały Słowacja i Węgry, gdzie wynosił odpowiednio 18,7 i 28,3%. W Polsce udział ten wynosił 12% i był prawie dwukrotnie mniejszy od udziału tych gospodarstw w użytkach rolnych. Świadczy to o ekstensywnym charakterze prowadzonej produkcji.

Uogólniając analizę danych zamieszczonych w tabeli 1 należy stwierdzić, że problem gospodarstw małych ma w mniejszym stopniu naturę gospodarczą, o czym świadczy ich niski udział w produkcji rolniczej, a w zdecydowanie większym – naturę społeczną ze względu na wysoki udział pracujących w małych gospodarstwach w ogólnej liczbie zatrudnionych w rolnictwie, szczególnie w krajach UE-12, w których ten udział sięga prawie 60%. Skutkiem tego są niskie dochody w tym gospodarstwach.

Pełniejszą i bardziej aktualną charakterystykę małych gospodarstw w Polsce sporządzono na podstawie danych liczbowych odnoszących się do 2013 r. (tab. 2).

W 2013 r. nasz kraj miał 948,4 tys. małych gospodarstw, co oznaczało spadek ich liczby o 9,7% w stosunku do roku 2010. Udział tych podmiotów w ogólnej liczbie gospodarstw wynosił 66,3% i był o 3,4 pp. mniejszy niż trzy lata wcześniej, zwiększył się natomiast do 23,9%, czyli o 3,14 pp., ich udział w powierzchni użytków rolnych. Wprawdzie użytkowały one prawie 24% ogółu UR, ale ich udział w powierzchni ugorów wynosił 40,8%. Z małymi gospodarstwami związane było 50,7% zatrudnionych w rolnictwie. W stosunku do 2010 r. udział ten zwiększył się o 10,8 pp. Zdecydowaną większość wśród gospodarstw małych stanowiły gospodarstwa niskotowarowe. Udział gospodarstw małych w całkowitej liczbie polskich gospodarstw niskotowarowych wynosił 82,8%. Gros małych gospodarstw (78,1%) miało dodatkowe źródła dochodu, co polepszało ich sytuację dochodową. O sytuacji ekonomicznej małych gospodarstw nie można wnioskować tylko na podstawie dochodu z gospodarstwa rolnego. Odpowiedniejszym wskaźnikiem jest dochód gospodarstwa domowego, zasilany zarówno dochodem z gospodarstwa rolnego, jak i pozostałymi dochodami.

<sup>3</sup> Udział pracujących w gospodarstwach małych określono jako stosunek nakładów pracy wyrażonych w przeliczeniowych jednostkach pracy (AWU) w tych gospodarstwach do całkowitych nakładów pracy w rolnictwie. (AWU – *annual work unit*, odpowiada 2120 godzin pracy w roku.)

<sup>4</sup> Gospodarstwa holenderskie o powierzchni do 5 ha UR były nastawione na produkcję ogrodnictw lub na produkcję zwierzęcą (drób lub trzoda chlewna) opartą na paszach z zakupu.

**Tabela 2.** Charakterystyka małych gospodarstw w Polsce (2013 r.)**Table 2.** Characteristics of small farms in Poland (year 2013)

Wyszczególnienie Item	Gospodarstwa ogółem Total farms	Gospodarstwa małe Small farms	Udział gospodarstw małych Share of small farms
Liczba gospodarstw (tys.) Number of farms (thousand)	1 429,00	948,4	66,30%
Powierzchnia użytków rolnych (tys. ha) Area of agricultural land (thousand ha)	14 609,16	3 504,96	23,90%
Powierzchnia ugorów (tys. ha) Area of fallow land (thousand ha)	446,54	182,42	40,80%
Liczba pełnozatrudnionych (tys.) Number of fully-employed persons (thousand)	1 937,10	983,30	50,70%
Liczba gospodarstw niskotowarowych* (tys.) Number of semi-subsistence farms* (thousand)	384,78	318,83	82,80%
Liczba gospodarstw z dodatkowymi dochodami (tys.) Number of farms with additional income (thousand)	1 429,00	1 116,13	78,10%
Liczba gospodarstw z uprawami polowymi (tys.) Number of farms with field crops (thousand)	702,96	586,03	83,30%
Liczba gospodarstw ogrodniczych (tys.) Number of horticultural farms (thousand)	26,54	3,33	12,50%
Liczba gospodarstw z uprawami trwałymi (tys.) Number of farms with permanent crops (thousand)	63,87	33,32	52,10%
Liczba gospodarstw z chowem zwierząt żywionych paszami objętościowymi (tys.) Number of farms with production of animals fed bulky feed (thousand)	162,10	51,97	32,00%



**Tabela 2. cd.**  
**Table 2. cont.**

Wyszczególnienie Item	Gospodarstwa ogółem Total farms	Gospodarstwa małe Small farms	Udział gospodarstw małych Share of small farms
Liczba gospodarstw z chowem zwierząt żywnych paszami treściwymi (tys.) Number of farms with production of animals fed concentrated feed (thousand)	35,75	15,57	43,50%
Liczba gospodarstw z różnymi uprawami (tys.) Number of farms with various crops (thousand)	49,25	33,00	66,90%
Liczba gospodarstw z różnymi zwierzętami (tys.) Number of farms with various animals (thousand)	80,71	37,05	45,90%
Liczba gospodarstw z różnymi uprawami i zwierzętami (tys.) Number of farms with various crops and animals (thousand)	277,81	158,05	56,80 %

\* gospodarstwa zużywające w gospodarstwie domowym powyżej 50% produkcji końcowej

\* farms utilising over 50% of their final output for household purposes

Źródło: *Charakterystyka gospodarstw...* (2014)

Source: *Charakterystyka gospodarstw...* (2014)

Udział gospodarstw małych był silnie zróżnicowany w zależności od kierunku produkcji. Najliczniejszą grupę wśród nich stanowiły gospodarstwa z uprawami polowymi. Ich udział w całkowitej liczbie gospodarstw małych wynosił 61,7%, a wśród ogółu krajowych gospodarstw z uprawami polowymi – aż 83,3%. Kolejnymi grupami pod względem liczebności były gospodarstwa: z różnymi uprawami i zwierzętami, z chowem zwierząt żywnych paszami objętościowymi i z różnymi zwierzętami. Ich udział w liczbie gospodarstw małych wynosił odpowiednio 16,6, 5,4 i 3,9%. Najmniej liczne były gospodarstwa małe z uprawami ogrodniczymi i z chowem zwierząt żywnych paszami treściwymi. Ich udział wynosił odpowiednio 0,3 i 1,6%.

Silnie zróżnicowane jest także terytorialne rozmieszczenie małych gospodarstw. W 2013 r. najwięcej takich gospodarstw znajdowało się w województwach: lubelskim, małopolskim, podkarpackim i świętokrzyskim. Ich łączny udział w ogólnej



powierzchni gospodarstw w tych województwach wynosił 45,3% (*Charakterystyka gospodarstw...*, 2014).

Ogólnie biorąc, wśród gospodarstw małych dominowały gospodarstwa z uprawami polowymi i z różnymi uprawami, których łączny udział wynosił 65,1%. Jest to zrozumiałe, gdyż nastawienie na produkcję roślinną, ze względu na niskie nakłady pracy, pozwala na pozyskiwanie dochodu z innych źródeł, głównie z pracy najemnej. Gospodarstwa te występowały przeważnie w województwach południowo-wschodniej Polski.

## Zakres i skuteczność programu wsparcia małych gospodarstw w latach 2004–2006

Małe gospodarstwa były wspomagane w ramach działania nr 2 „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” ujętego w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006. Uprawnionymi do ubiegania się o tego rodzaju wsparcie byli producenci rolni prowadzący gospodarstwa o wielkości ekonomicznej od 2 do 4 ESU w okresie 3 lat przed dniem złożenia wniosku. Pomoc polegała na wypłacie premii w wysokości stanowiącej równowartość 1250 EUR rocznie przez okres 5 lat. Warunkiem uzyskania wsparcia było zobowiązanie się rolnika do restrukturyzacji gospodarstwa przez realizację założeń zawartych w planie rozwoju gospodarstwa niskotowarowego. W ramach realizacji programu wsparcia gospodarstw niskotowarowych przeprowadzono dwa nabory wniosków: pierwszy w 2005 r. i drugi w 2006 r. Łącznie przyjęto 172 728 wniosków, z czego 67% w pierwszym naborze. Pozytywnie rozpatrzono 157 656 wniosków (91,2%). Szczegółowe dane dotyczące terytorialnego rozkładu wniosków zamieszczono w tabeli 3.

Z liczb przedstawionych w tabeli 3 wynika, że ponad dwie trzecie (68,45%) pozytywnie rozpatrzonych wniosków pochodziło z województw: lubelskiego, mazowieckiego, świętokrzyskiego, łódzkiego i małopolskiego, a najmniej – z województw: lubuskiego (0,7%), opolskiego (1,05%) i zachodniopomorskiego (1,1%).

Po trzecim roku realizacji programu liczba zrealizowanych przedsięwzięć wynosiła 243 405, a liczba beneficjentów, którzy w tym czasie zrealizowali zgłoszone przedsięwzięcia, była równa 90 166. Oznacza to, że spośród 157 656 wnioskodawców, którym przyznano wsparcie, tylko 57,1% osiągnęło przyjęte cele. Największą popularnością cieszyły się następujące przedsięwzięcia: zakup maszyn rolniczych (46,3%), zakup zwierząt gospodarskich (29%) oraz zakup lub dzierżawa gruntów (11,7%). Łączny udział tych trzech przedsięwzięć wynosił 87%.

Gospodarstwa niskotowarowe uzyskały wsparcie z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych (EFOGR) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) na łączną kwotę 3 446 598,1 tys. PLN. Większość tych środków (61,9%) pochodziła z EFRROW. Przeciętna kwota wsparcia na jednego beneficjenta wyniosła 21,8 tys. PLN. Nadrzędnym celem omawianego działania, jak to ujęto w odnośnym dokumencie, było zapewnienie beneficjentom przejściowego wzrostu dochodów gospodarstw. Cel ten niewątpliwie został osiągnięty. Zakładano, że wspieranie gospodarstw niskotowarowych zwiększy możliwość ich restrukturyza-

**Tabela 3.** Liczba przyjętych wniosków i wydanych decyzji odnośnie do działania „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” w latach 2005 i 2006

**Table 3.** Number of the applications received and the decisions issued with reference to the action “Support for semi-subsistence farms” in the years 2005 and 2006

Województwo Voivodeship	Przyjęte wnioski Applications received		Wydane decyzje Decisions issued	
	Liczba Number	Struktura Structure (%)	Liczba Number	Struktura Structure (%)
Dolnośląskie	3 305	1,95	3 006	1,96
Kujawsko-pomorskie	6 887	3,98	6 137	3,82
Lubelskie	29 770	17,29	27 841	17,70
Lubuskie	1 304	0,70	1 131	0,70
Łódzkie	21 640	12,55	19 829	12,60
Małopolskie	15 456	8,95	14 363	9,15
Mazowieckie	27 975	16,20	25 237	16,15
Opolskie	1 845	1,05	1 679	1,05
Podkarpackie	11 097	6,45	10 237	6,45
Podlaskie	8 534	4,95	7 703	4,87
Pomorskie	4 105	2,30	3 695	2,30
Śląskie	2 903	1,65	2 679	1,60
Świętokrzyskie	22 053	12,80	20 238	12,85
Warmińsko-mazurskie	2 796	1,60	2 524	1,60
Wielkopolskie	10 946	6,35	9 640	6,10
Zachodniopomorskie	2 112	1,23	1 717	1,10
Razem – Total	172 728	100,00	157 656	100,00

*Źródło:* Informacja dotycząca działania „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” wdrażanego w ramach PROW 2004–2006. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2015

*Source:* Information referring to the action “Support for semi-subsistence farms” implemented under the Rural Development Programme 2004–2006. Agency for the Restructuring and Modernisation of Agriculture, Warszawa 2015

cji i doprowadzi do wzrostu produkcji towarowej. Brak informacji o produkcji towarowej tych gospodarstw nie pozwala na ścisłą ocenę efektów omawianego działania, można jednak stwierdzić, że skuteczność wspierania gospodarstw niskotowarowych w ramach WPR była niska. W następnej perspektywie 2006–2013 nie realizowano zatem tego działania. Znamienna w tej kwestii jest sformułowana przez Wilkina (2013) teza, która głosi, że źródło rozwiązania problemów dochodowych rodzin rolniczych znajduje się poza rolnictwem. Problemy te mają charakter społeczny i powinny być rozwiązywane sposobami stosowanymi w polityce społecznej<sup>5</sup>. Podobnie sądzi Halamska (2013), wskazując, że gospodarstwa samozaopatrzeniowe, tzw. quasi-chłopskie, są w Polsce problemem społecznym, którego rozwiązanie zależy od decyzji politycznych. Zdaniem Wilkina (2014), stosowanie narzędzi polityki rolnej, będącej częścią polityki gospodarczej, do rozwiązywania problemów społecznych rolników prowadzących małe gospodarstwa jest nieefektywne, o czym świadczy brak rezultatów zarówno unijnej, jak i krajowej polityki rolnej w odniesieniu do drobnych gospodarstw. Sytuację tę autor wiąże z generowaniem przez WPR nieracjonalnych i niewłaściwych sygnałów.

## Kierunki wsparcia rozwoju małych gospodarstw w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020

W projekcie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczególnych warunków i trybu przyznawania wpłaty i zwrotu pomocy finansowej na operację typu „Restrukturyzacja małych gospodarstw” w ramach poddziałania „Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 określono warunki i zakres pomocy dla takich gospodarstw. O pomoc w ramach wspomnianego poddziałania mogą ubiegać się gospodarstwa, których wielkość ekonomiczna jest mniejsza od 10 tys. EUR SO, a wartość przychodów ze sprzedaży produktów w okresie 12 miesięcy przed złożeniem wniosku wynosiła co najmniej 5 tys. PLN. Ponadto warunkiem uzyskania wsparcia jest wykazanie się przez rolnika odpowiednimi kwalifikacjami. Kwota wsparcia wynosi 60 tys. PLN (jednak nie więcej niż równowartość 15 tys. EUR) i jest płatna w dwóch ratach: pierwsza w wysokości 48 tys. PLN, a druga 12 tys. PLN. Wpłata następuje po spełnieniu warunków określonych w biznesplanie. Najważniejsze z nich to osiągnięcie wielkości ekonomicznej gospodarstwa wynoszącej co najmniej 10 tys. EUR SO i jej zwiększenie o 20% w stosunku do wielkości wyjściowej, a także spełnienie celów przekrojowych w zakresie ochrony środowiska

<sup>5</sup> Polityka społeczna oznacza celową działalność państwa i innych podmiotów w dziedzinie kształtowania warunków życia i pracy ludności oraz stosunków międzyludzkich, mającą na celu optymalne zaspokojenie potrzeb indywidualnych i społecznych. Polityka gospodarcza natomiast obejmuje działania państwa, które dotyczą procesów gospodarczych i są prowadzone za pośrednictwem pieniądza i budżetu państwa (polityka makroekonomiczna) lub odnoszą się do konkretnych zagadnień gospodarki, np. struktury produkcji, rynków towarów i usług, i polegają na ich regulacji (polityka mikroekonomiczna).

i innowacyjności. Środki uzyskane w ramach wsparcia powinny być przeznaczone na inwestycje w środki trwałe (szczególnie na inwestycje dotyczące ochrony środowiska i klimatu), a także na szkolenia, usługi doradcze, udział w zorganizowanych formach współpracy producentów rolnych i inne działania niezbędne do przeprowadzenia restrukturyzacji gospodarstwa. Beneficjent jest zobowiązany do realizacji założeń biznesplanu przez okres 5 lat od otrzymania wypłaty pierwszej raty.

Porównując warunki uzyskania wsparcia przez małe gospodarstwa w ramach PROW 2014–2020 z warunkami udzielania wsparcia gospodarstwom niskotowarowym w latach 2004–2006, należy stwierdzić, że:

- kwota wsparcia jest 2,4 razy wyższa, stanowi równowartość 15 tys. EUR i jest płatna w dwóch ratach. Poprzednio wynosiła 1250 EUR rocznie i była wypłacana przez 5 lat (razem 6250 EUR),
- beneficjent użytkuje gospodarstwo o powierzchni co najmniej 1 ha użytków rolnych, w ciągu ostatnich 12 miesięcy (przed złożeniem wniosku) uzyskał przychód ze sprzedaży produktów rolnych w wysokości co najmniej 5 tys. PLN, a wielkość ekonomiczna gospodarstwa była mniejsza niż 10 tys. EUR,
- beneficjent jest zobowiązany do zwiększenia ekonomicznej wielkości gospodarstwa przynajmniej o 20%, a wielkość ta powinna przekroczyć 10 tys. EUR,
- podstawę uzyskania pomocy stanowi biznesplan zawierający spójną koncepcję restrukturyzacji gospodarstwa,
- beneficjent zobowiązuje się do realizacji działań dotyczących zrównoważenia środowiskowego w zakresie nawożenia, obsady zwierząt, udziału użytków zielonych w powierzchni użytków rolnych i udziału zbóż w strukturze zasiewów.

Przedstawione warunki dają możliwość zwiększenia wielkości ekonomicznej gospodarstwa, gdyż przyznana pomoc musi doprowadzić do wzrostu potencjału produkcyjnego. Zakres tej pomocy nie stwarza jednak szans na osiągnięcie wielkości gwarantującej uzyskanie dochodu na poziomie parytetowym.

## Podsumowanie

Struktura gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej, zwłaszcza w obrębie UE-12, jest silnie spolaryzowana. W krajach tych, z jednej strony, istnieje duża liczba małych gospodarstw, a z drugiej – zdecydowanie mniejsza liczba gospodarstw większych. Za gospodarstwa małe uznano podmioty o wielkości ekonomicznej do 8 tys. EUR SO. W 2010 r. małe gospodarstwa w UE-27 stanowiły 73,2% ogółu gospodarstw, przy czym w UE-12 udział ten wynosił 88,7%, a w UE-15 – 52,8%. Proporcje w zakresie użytkowania ziemi były odmienne. W krajach UE-12 małe gospodarstwa użytkowały 25,6% całkowitego obszaru użytków rolnych, podczas gdy w krajach UE-15 – tylko 9%. Podobne relacje występowały w strukturze standardowej produkcji. Udział małych gospodarstw w SO w krajach UE-12 wynosił 14,1%, a w krajach UE-15 – zaledwie 3,1%. Stosunek udziału gospodarstw małych w SO do ich udziału w UR w krajach UE-15 wynosił 0,34, natomiast w krajach UE-12 – 0,55. Liczby te wskazują, że małe

gospodarstwa w krajach UE-15 w mniejszym stopniu mają charakter produkcyjny niż w krajach UE-12. Udział zatrudnionych w gospodarstwach małych w ogólnej liczbie pracujących w rolnictwie był dużo mniejszy w krajach UE-15 (31,3%) niż w krajach UE-12 (58%).

W Polsce w 2013 r. było ok. 950 tys. gospodarstw małych, a ich udział w całkowitej liczbie gospodarstw wynosił 66%. Użytkowały one 24% powierzchni UR. W gospodarstwach tych znajdowało się ok. 41% wszystkich odłogów. Wśród małych gospodarstw zdecydowanie przeważały (82,8%) gospodarstwa niskotowarowe, a 78% z nich osiągało dochody z innych źródeł, głównie z pracy najemnej.

Realizowany w latach 2004–2006 program wsparcia małych gospodarstw w ramach Wspólnej Polityki Rolnej przyczynił się do przejściowej poprawy sytuacji dochodowej tych gospodarstw, lecz nie spowodował zmian strukturalnych. Przyjęty w ramach PROW 2014–2020 program wsparcia małych gospodarstw stwarza pewne, jednak dość ograniczone, możliwości ich rozwoju.

Na podstawie dotychczasowych doświadczeń należy stwierdzić, że problem małych gospodarstw w Polsce i w UE ma w znacznie większym stopniu charakter społeczny niż ekonomiczny i może być skuteczniej rozwiązywany za pomocą narzędzi polityki społecznej.

## Bibliografia

- Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2013 r.* (2014). Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Goraj, L., Bocian, M., Osuch, D., Smolik, A. (2014). *Parametry techniczno-ekonomiczne według grup gospodarstw rolnych uczestniczących w Polskim FADN w 2012 r.* Warszawa: IERiGŻ-PIB.
- Gospodarstwa rolne w Polsce na tle gospodarstw w Unii Europejskiej – wpływ WPR. Powszechny Spis Rolny 2010.* (2013). Praca zbior. pod kier. W. Poczty. Warszawa: GUS.
- Halamska, M. (2013). Quasi-chłopi w przestrzeni społecznej Polskiej Wsi. *Wieś i Rolnictwo*, 2, 28–42.
- Klimczyk, P. (2008). Analiza struktury zatrudnienia w gospodarce polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 793, 17–28.
- Projekt rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej na operację typu „Restrukturyzacja małych gospodarstw” w ramach poddziałania „Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz małych gospodarstw” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. (2015). Warszawa: MR i RW.
- Sroka, W., Musiał, W. (2013). Problemy delimitacji małych gospodarstw rolnych w aspekcie projekcji zmian WPR na lata 2014–2020. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie. Finanse i Marketing*, 9(58), 465–478.
- Tomczak, F. (2004). *Od rolnictwa do agrobiznesu – transformacja gospodarki rolniczo-żywnościowej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej.* Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Wilkin, J. (2013). Aksjologia i prakseologia polityki wobec drobnych gospodarstw rolnych w Polsce i w Unii Europejskiej. *Wieś i Rolnictwo*, 2, 43–54.
- Wilkin, J. (2014). Bilans 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej dla rolnictwa i obszarów wiejskich, W: I. Nurzyńska, W. Poczta (red.), *Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi* (s. 11–25). Warszawa: Wyd. Nauk. Scholar.

Ziętara, W. (2015). Społeczny czy ekonomiczny charakter reform rolnych w Polsce w okresie między- i powojennym. *Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich*, 102(1), 31–45.

---

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 15.06.2015

For citation – Do cytowania:

Ziętara, W. (2015). Sposoby wspierania małych gospodarstw rolnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz ich skuteczność [Methods for supporting small agricultural holdings under the Common Agricultural Policy and the effectiveness thereof]. *Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych – Problems of Small Agricultural Holdings*, 2, 81–94. doi: <http://dx.doi.org/10.15576/PDGR/2015.2.81>