

Problematyka małych gospodarstw rolnych w rolnictwie polskim w latach 2014–2020 w świetle regulacji prawnych Parlamentu Europejskiego i Rady

The issues of small agricultural farms in Polish agriculture in the years 2014–2020 in the light of legal regulations of the European Parliament and of the Council

Bartosz Mickiewicz, Antoni Mickiewicz

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Wydział Ekonomiczny

Streszczenie. W opracowaniu poruszono kwestię wspierania rozwoju małych gospodarstw rolnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Zdefiniowano pojęcie małego gospodarstwa jako podmiotu o wielkości ekonomicznej mniejszej niż 10 tys. euro SO. Omówiono nowy, uproszczony system płatności bezpośrednich w ramach I filaru WPR, który uwalnia rolnika spod kontroli norm i wymogów zasady wzajemnej zgodności, a także zwalnia go z obowiązku stosowania praktyk w zakresie zazieleniania. Przedstawiono również działania w ramach II filaru WPR, takie jak restrukturyzacja małych gospodarstw oraz płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa. Wraz z przyjęciem Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 polityka rolna przyjęła kierunek zmierzający do wzmocnienia małych gospodarstw rolnych, których rola w procesie rozwoju obszarów wiejskich staje się coraz większa.

Słowa kluczowe: system dla małych gospodarstw • restrukturyzacja • wielkość ekonomiczna • płatności

Abstract. The paper focuses on the issues concerning the support for small farms provided under the Common Agricultural Policy of the European Union. The concept of Standard Output was used to define a small farm as one with an economic size less than 10 thousand euro SO. Details of a new, simplified system of direct payments, adopted as part of the first Pillar of the CAP, were discussed. The system allows small

farmers not to fulfil the standards and requirements of cross-compliance, or to apply the greening practices. New measures within the second Pillar of the CAP, such as the restructuring of small farms and the payments to farmers for the transfer of small farms, were described. With the adoption of the Rural Development Programme for the years 2014–2020, agricultural policy has taken a new direction which aims at strengthening small farms, whose role in the development of rural areas grows in importance.

Keywords: system for small farms • restructuring • economic size • payments

Wstęp

Małe gospodarstwa rolne zawsze były podstawą rolnictwa w Unii Europejskiej i nadal stanowią nieodłączny element europejskich obszarów wiejskich. Gospodarstwa te nie tylko prowadzą działalność rolniczą, stosując różne metody produkcji, ale też dostarczają licznych dóbr publicznych i przyczyniają się do utrzymania różnorodności krajobrazu. Ich istnienie pozwala utrzymać odpowiedni stan zaludnienia obszarów wiejskich. Z punktu widzenia społecznego ważne jest to, że sprzyja ono kultywowaniu tradycji i zwyczajów ludowych. Z funkcjonowaniem tych gospodarstw związane jest życie licznych rodzin, często mieszkających na wsi od wielu pokoleń. W porównaniu do dużych podmiotów małe gospodarstwa charakteryzują się niższą efektywnością produkcji, większym zatrudnieniem i znaczną różnorodnością produkcji. Ich właściciele są najczęściej w podeszłym wieku, mają niższe wykształcenie niż rolnicy towarowi i borykają się z brakiem następców. Często przyszłość małego gospodarstwa decyduje się w chwili zmiany pokoleniowej. Z punktu widzenia polityki rolnej zachodzi potrzeba wspierania takich gospodarstw, aby ich właściciele mogli w nich funkcjonować do zakończenia swojego aktywnego życia produkcyjnego (European Parliament [EP], 2014).

Sektor małych gospodarstw rolnych jest reprezentowany we wszystkich krajach Wspólnoty. W całej UE trwa proces zmniejszania się liczby gospodarstw towarowych, występują jednak istotne różnice regionalne. Według spisów rolnych przeprowadzonych w 2010 r., średnia wielkość gospodarstwa w UE-27 wynosiła 14,2 ha, przy czym na północnym zachodzie Europy było to 50,1 ha, na południu – 12,0 ha, a w nowych państwach członkowskich – 7,1 ha. Przystąpienie w 2004 r. nowych państw do UE znacząco zmieniło strukturę całego unijnego rolnictwa, w tym sektora małych gospodarstw. Gospodarstwa drobne w „starej” Unii (UE-15) są stabilniejsze niż w „nowej” UE (UE-12). Po wejściu do UE rentowność małych gospodarstw w krajach UE-12 zmalała, ale tam, gdzie otrzymały wsparcie ze Wspólnej Polityki Rolnej, polepszyła się ich sytuacja dochodowa. Nadal w ramach WPR faworyzowane są duże gospodarstwa o charakterze rynkowym, które uzyskują już korzyści związane z efektem skali (EP, 2014).

W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 pojawiły się nowe działania, których nie podejmowano w poprzednich okresach programowania. Wśród nich można wymienić wsparcie dla uczestników systemu jakości żywności, inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach szczególnie narażonych (OSN),

rozwój przedsiębiorczości i usług rolniczych czy przetwórstwa i marketingu produktów rolnych. Do nowych działań należy także omawiana w artykule restrukturyzacja małych gospodarstw rolnych oraz płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa rolne. Warto zauważyć, że w kolejnych okresach programowania rozwoju obszarów wiejskich były wygaszane niektóre działania, a pojawiały się nowe priorytety, odpowiadające celom określonym na danym etapie rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej. Na przykład, poprzednie programy obejmowały takie działania, jak wspieranie gospodarstw niskotowarowych, dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE (2004–2006) oraz renty strukturalne (2004–2006 i 2007–2013).

Polska charakteryzująca się dużą liczbą gospodarstw zaliczanych do kategorii gospodarstw małych przyjęła dla nich następujące kierunki działania: rozwój produkcji w celu osiągnięcia żywotności ekonomicznej albo dokonanie dywersyfikacji w kierunku działalności pozarolniczej, poprzez przekazanie ziemi innemu rolnikowi. Dodatkowo w celu zachęcenia rolników do restrukturyzacji gospodarstwa ustanowiono wsparcie bezpośrednie w ramach I filaru WPR w postaci specjalnego systemu dla małych gospodarstw rolnych. W nowej perspektywie finansowej uwzględniono także inne instrumenty pomocy finansowej dla małych gospodarstw rolnych, mające związek z rozpoczęciem działalności pozarolniczej, rozwijaniem usług rolniczych czy podjęciem innych form aktywności zawodowej.

Celem badań, których wyniki zaprezentowano w artykule, było naświetlenie zagadnień funkcjonowania i rozwoju małych gospodarstw rolnych w Polsce w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE.

Materiał i metody

W badaniach wykorzystano materiały i dokumenty unijne, w tym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, oraz krajowe akty prawne dotyczące wdrażania regulacji związanych ze Wspólną Polityką Rolną, w zakresie określonym problematyką badawczą. Przeprowadzono analizę materiałów źródłowych i studia nad literaturą przedmiotu. Wyniki badań zestawiono w tabelach i opisano w tekście pracy.

Definicja małego gospodarstwa rolnego

W literaturze przedmiotu brak jednolitej definicji małego gospodarstwa rolnego. Pojęcie to kojarzy się często z małą wielkością gospodarstwa, niskim dochodem, niewielkimi nakładami pracy żywej czy uprzedmiotowionej, przestarzałą technologią lub niskim poziomem produkcji (niskotowarowością). Gospodarstwa małe produkują głównie na własne potrzeby, a sprzedają jedynie nieskonsumowane nadwyżki. Tylko niektóre małe gospodarstwa rolne charakteryzują się wysoką intensywnością produkcji wymagającą dużych nakładów, zwłaszcza pracy żywej, i osiągają znaczącą wartość dodaną. Wybór odpowiedniej definicji małego gospodarstwa sprawia kłopot głównie ze względu na trudność określenia jasnych, a przy tym uniwersalnych

kryteriów wyodrębniania takich jednostek. Według niektórych autorów, definiowanie małego gospodarstwa rolnego należy oprzeć na czterech kryteriach: fizycznej powierzchni gospodarstwa, nakładach pracy, udziale w rynku (poziomie własnej konsumpcji) i ekonomicznej wielkości gospodarstwa (np. Dudzińska i Kocur, 2013; Musiał i Drygas, 2013).

Również w Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA) istnieje świadomość problemów ze zdefiniowaniem małego gospodarstwa, tj. określeniem, gdzie i według jakich kryteriów powinna być wyznaczana granica między gospodarstwami małymi a średnimi czy dużymi. Bierze się tam pod uwagę dwa kryteria: wielkość gospodarstwa i jego dochód w ujęciu dynamicznym. Za dobrą miarę wielkości gospodarstwa FAPA uznaje europejską jednostkę wielkości (ang. *European size unit*, ESU), która łączy w sobie aspekt wielkościowy i dochodowy (Chlebicka, Falkowski, Wołek, 2009).

Problemem metodologicznym było sformułowanie definicji małego gospodarstwa na poziomie europejskim. Okazało się, że nie jest możliwe przyjęcie jednej, uniwersalnej definicji, ponieważ występują duże różnice między państwami członkowskimi czy sektorami produkcji rolnej. Poprzednie definicje opierały się na wielkości ekonomicznej gospodarstwa, mierzonej w ESU, lub na liczbie osób pracujących w gospodarstwie, wyrażonej w rocznych jednostkach pracy (ang. *annual work units*, AWU).

Dodatkowo posługiwano się definicją opartą jedynie na kryterium powierzchni, tj. liczbie hektarów użytków rolnych (ang. *utilised agricultural area*, UAA). Najczęściej przyjmowano, że gospodarstwa małe to te o powierzchni poniżej 2 lub 5 ha UR. Według kryterium „poniżej 2 ha”, do grupy małych kwalifikowała się prawie połowa wszystkich gospodarstw w UE, natomiast według kryterium „poniżej 5 ha”, w tej kategorii mieściło się 2/3 wszystkich unijnych gospodarstw (EP, 2014).

Ogólnie biorąc, małe gospodarstwa rolne mogą obrać jedną z czterech możliwych ścieżek działania, tj.:

- 1) rozwój poprzez powiększanie swojego obszaru i zwiększanie produkcji, aby stać się pełnym uczestnikiem rynku,
- 2) kontynuację dotychczasowej działalności połączoną z dywersyfikacją źródeł dochodu poprzez podejmowanie dodatkowych kierunków produkcji (które dadzą nowy dochód) lub częściowego zatrudnienia poza gospodarstwem,
- 3) likwidację wskutek przekazania ziemi gospodarstwom rozwojowym, przy czym właściciele przechodzą na emeryturę lub podejmują inną formę zatrudnienia,
- 4) trwanie w dotychczasowej formie i późniejsze przejmowanie przez następne pokolenia z braku możliwości zatrudnienia i znalezienia innych źródeł dochodu (EP, 2014).

Wprowadzając system płatności dla małych gospodarstw rolnych, Parlament Europejski dostrzegł potrzebę zachowania synergii między I a II filarem WPR, aby pozwolić na restrukturyzację gospodarstwa lub przekazanie go innemu rolnikowi. Zwrócono uwagę, że drobne gospodarstwa nie były sprawiedliwie traktowane we Wspólnej Polityce Rolnej. Nowe formy wsparcia w ramach WPR miały się wiązać

z uproszczeniem kryteriów, m.in. wyłączeniem z wymogów zazielenienia. Kolejny postulat zmierzał do tego, aby małe gospodarstwa mogły prowadzić różne rodzaje produkcji i działalności na wzór firm typu *small business* w innych obszarach gospodarki. To przejściowa forma wsparcia o charakterze socjalnym, przewidziana dla mniej rozwiniętych państw UE przechodzących transformację. Uznano, że dla małych gospodarstw należy wypracować nisze produkcyjne, nie powinny bowiem powielać rodzajów produkcji prowadzonej w gospodarstwach towarowych. W celu zapewnienia rolnikom zadowolających dochodów trzeba ich skłonić do podejmowania produkcji ekologicznej bądź wytwarzania produktów regionalnych, najlepiej w połączeniu ze sprzedażą bezpośrednią. Kolejną szansę rozwojową upatrywano w tworzeniu na obszarach wiejskich nowych miejsc pracy w nierolniczych sektorach gospodarki. Wskazywano, że właściciele małych gospodarstw powinni w większym zakresie uzyskiwać dochód z działalności pozarolniczej lub usług dla rolnictwa (European Commission, 2011).

Liczba gospodarstw odpowiadających definicji małego gospodarstwa rolnego

Występowanie dużej liczby gospodarstw z grupy tzw. małych nie jest wyłącznie cechą rolnictwa polskiego, ale na tle Unii Europejskiej jest ono w naszym kraju – obok Rumunii, Bułgarii i Węgier – szczególnie widoczne. Według danych Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 r., Polska ma 2,3 mln gospodarstw rolnych, w tym 715,0 tys. dysponuje powierzchnią użytków rolnych mniejszą niż 1 ha. Liczba gospodarstw rolnych o powierzchni UR w przedziale 1–5 ha wynosi 861,8 tys., a w przedziale 5–10 ha – 351,7 tys. gospodarstw. Średnia powierzchnia jednego gospodarstwa rolnego (licząc gospodarstwa o powierzchni powyżej 1 ha) wynosi 11,2 ha.

Jedno z kryteriów klasyfikacji gospodarstw rolnych, wykorzystywanych we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych, stanowi wielkość ekonomiczna gospodarstwa, określana sumą produkcji standardowych ze wszystkich rodzajów działalności rolniczej w danym gospodarstwie rolnym i wyrażana bezpośrednio w euro. Do przeliczenia na euro współczynników wyrażonych w krajowej walucie stosuje się oficjalny kurs euro ogłaszany przez Eurostat dla okresu referencyjnego.

Produkcja standardowa (ang. *Standard Output*, SO) jest to średnia z 5 lat wartość produkcji określonego rodzaju działalności produkcyjnej (roślinnej lub zwierzęcej), uzyskiwana z 1 ha lub od 1 zwierzęcia w ciągu 1 roku, w przeciętnych dla danego regionu warunkach produkcyjnych. Wskaźnik ten odnosi się więc do 12-miesięcznego okresu produkcji, a w jego obliczaniu bierze się pod uwagę wartości średnie z 5 lat. Pięcioletni okres referencyjny pozwala ograniczyć wpływ zmienności ilościowego i wartościowego rozmiaru produkcji, wynikającej np. ze złej pogody czy zmian cen produktów rolniczych.

Współczynniki produkcji standardowej służą do pomiaru wielkości ekonomicznej gospodarstwa rolnego w odniesieniu do relatywnej intensywności jego aktywności w sferze prowadzonej działalności rolniczej. Współczynniki SO, wyrażone w jednostce pieniężnej, opracowuje Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

dla poszczególnych rodzajów działalności rolniczej (lub grup działalności). Są one ustalane na poziomie regionalnym, tj. dla wydzielonych regionów rolniczych (obszar Polski podzielono na 4 regiony: Małopolska i Pogórze, Mazowsze i Podlasie, Pomorze i Mazury, Wielkopolska i Śląsk), jako średnie ważone wartości osiągniętych w gospodarstwach rolnych zlokalizowanych w danym regionie. Takie podejście było stosowane zarówno w przypadku Powszechnego Spisu Rolnego, jak i rachunkowości FADN (*Farm Accountancy Data Network*).

Klasę wielkości ekonomicznej gospodarstwa rolnego określa suma standardowych produkcji (SO) wszystkich rodzajów działalności rolniczej, jakie występują w gospodarstwie (tj. całkowita standardowa produkcja gospodarstwa wyrażona w euro). Produkcję danej działalności rolniczej definiuje się jako wartość produkcji rolnej brutto uzyskaną z jednego hektara uprawy lub od jednego zwierzęcia gospodarskiego. Wyróżniono czternaście klas wielkości ekonomicznej gospodarstw rolnych, przy czym I klasa odpowiada wielkości do 2 tys. euro SO, II klasa – od 2 do 4 tys. euro SO, III klasa – od 4 do 8 tys. euro SO itd. w sposób narastający, aż do XIII klasy – od 1,5 do 3 mln euro SO i XIV klasy – ponad 3 mln euro SO. W badaniach GUS cztery ostatnie klasy zostały skumulowane, ponieważ tak wysokie wartości, szczególnie ponad 3 mln euro, w naszym kraju występowały sporadycznie.

Analiza struktury wielkości ekonomicznej gospodarstw w ujęciu wojewódzkim (tab. 1) wskazuje, że gospodarstwa o charakterze nieokreślonym bądź nieproduktywne występują najczęściej w województwie śląskim (67,4%), podkarpackim (66,0%), małopolskim (59,4%) i dolnośląskim (50,5%). Należy podkreślić, że w skali kraju ponad 61,2% gospodarstw należy do najniższych klas wielkości ekonomicznej – są to gospodarstwa o wielkości poniżej 2 tys. euro SO i gospodarstwa bardzo małe, o wielkości w zakresie 2–4 tys. euro SO (tab. 1) – co świadczy o ich znikomym znaczeniu dla produktywności rolnictwa. Gospodarstwa najsłabsze ekonomicznie w większości należą do najniższych grup obszarowych użytków rolnych. Według GUS, ponad 70% gospodarstw zaliczonych do klasy wielkości ekonomicznej 0–2 tys. euro SO posiada użytki rolne o powierzchni poniżej 2 ha. Na drugim biegunie plasują się gospodarstwa duże, o powierzchni użytków rolnych wynoszącej 50 ha i więcej – takim areałem dysponuje 62,3% gospodarstw o wielkości ekonomicznej w przedziale 500–1000 tys. euro SO. Najwięcej spośród 800 gospodarstw rolnych o wielkości ekonomicznej ponad 1000 i więcej tys. euro SO znajduje się w województwie wielkopolskim (21,0%), zachodniopomorskim (11,0%) i mazowieckim (10,7%).

Jeżeli, zgodnie z wypracowaną definicją małego gospodarstwa rolnego, przyjmiemy, że jest to gospodarstwo o wielkości ekonomicznej mniejszej niż 10 tys. euro SO, wówczas liczba takich jednostek produkcyjnych w Polsce wyniesie ogółem 676,9 tys. (ok. 579,1 tys. gospodarstw z przedziału 2–8 tys. euro SO oraz połowa, czyli 97,8 tys., gospodarstw z przedziału 8–15 tys. euro SO).

Tabela 1. Gospodarstwa rolne prowadzące działalność rolniczą w Polsce w 2010 r. według klas wielkości ekonomicznej
Table 1. Farms involved in agricultural activity in Poland in 2010 according to economic size classes

Województwo Voivodeship	Gospo- darstwa ogółem Farms in total	0-2 ($\times 10^3$)		2-4 ($\times 10^3$)		4-8 ($\times 10^3$)		8-15 ($\times 10^3$)		15-25 ($\times 10^3$)		> 25 ($\times 10^3$)	
		Liczba gospodarstw Number of farms	% gospodarstw % of farms	Liczba gospodarstw Number of farms	% gospodarstw % of farms	Liczba gospodarstw Number of farms	% gospodarstw % of farms	Liczba gospodarstw Number of farms	% gospodarstw % of farms	Liczba gospodarstw Number of farms	% gospodarstw % of farms	Liczba gospodarstw Number of farms	% gospodarstw % of farms
Dolnośląskie	83 127	41 989	50,5	11 963	14,4	11 320	13,8	8 017	9,6	4 081	4,9	5 757	7,0
Kujawsko-pomorskie	78 016	21 925	28,1	8 539	10,9	10 627	13,6	11 540	14,8	9 539	12,2	15 846	20,4
Lubelskie	235 782	102 493	43,5	41 627	17,7	42 193	17,9	28 159	11,9	11 871	5,0	9 439	4,0
Lubuskie	31 130	16 941	54,4	4 120	13,2	3 463	11,0	2 606	8,4	1 437	4,6	2 566	8,3
Łódzkie	144 696	52 252	36,1	24 775	17,1	25 897	17,9	20 097	13,9	11 167	7,7	10 508	7,3
Mazowieckie	222 079	131 887	59,4	43 452	19,6	27 946	12,6	11 550	5,2	3 989	1,8	3 256	1,4
Mazowieckie	244 577	82 613	33,8	40 111	16,4	43 271	17,7	33 363	13,6	21 227	2,7	23 991	9,7
Opolskie	36 738	15 453	42,1	5 125	13,9	4 797	13,1	3 960	10,8	2 622	7,1	4 781	13,0
Podkarpackie	224 210	147 902	66,0	40 133	17,9	23 688	10,6	8 067	3,6	2 388	1,1	2 052	0,8
Podlaskie	93 128	27 930	30,0	12 912	13,9	14 907	16,0	12 940	13,9	9 386	10,1	15 053	16,1
Pomorskie	46 359	15 307	33,0	5 804	12,5	6 781	14,6	7 144	15,4	4 752	10,2	6 571	14,3
Śląskie	97 958	66 057	67,4	12 875	13,1	8 216	8,4	4 863	4,9	2 573	2,6	3 373	3,6
Świętokrzyskie	117 397	49 511	42,2	22 645	13,3	22 840	19,4	13 687	11,6	5 441	4,6	3 272	2,9
Warmińsko-mazurskie	53 699	18 756	34,9	5 867	10,9	6 764	12,6	6 646	12,4	5 225	9,7	10 442	19,5
Wielkopolskie	143 831	46 691	32,5	17 669	12,3	19 018	13,2	18 823	13,1	14 714	10,2	26 906	18,7
Zachodniopomorskie	38 339	16 553	43,2	4 887	12,7	4 905	12,8	4 303	11,2	2 718	7,1	4 972	13,0
Polska / Poland	1 891 065	854 261	45,2	302 506	16,0	27 661	14,6	195 765	6,0	113 130	7,9	148 765	7,9

Źródło: Dane z Powszechnego Spisu Rolnego 2010

Source: Data from the National Agricultural Census 2010

Restrukturyzacja małych gospodarstw rolnych

Działanie „restrukturyzacja małych gospodarstw” to jedno z działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, w przypadku których pomoc ma być kierowana do gospodarstw o określonej wielkości ekonomicznej wyrażonej za pomocą parametru SO. Omawiane działanie, będące nowym instrumentem wsparcia, przeznaczonym dla małych gospodarstw rolnych, zmierza do wprowadzenia zmian w dotychczasowym sposobie funkcjonowania gospodarstwa. Rozwój małego gospodarstwa rolnego zależy w głównej mierze od wzrostu dochodów z gospodarstwa. W znacznej części gospodarstw rolnych tkwi ogromny potencjał rozwojowy, przede wszystkim w zakresie produkcji specjalistycznej (zwłaszcza zwierzęcej, warzyw i owoców) oraz produkcji prowadzonej metodami ekologicznymi. Duża część istniejących gospodarstw ma możliwość polepszenia agrotechniki, w tym optymalizacji dawek nawożenia, metod ochrony roślin czy zabiegów plonotwórczych (wymiany nasion). Gospodarstwa małe mają także szanse na pozyskiwanie dodatkowych dochodów poprzez świadczenie innych usług lub drobną działalność wytwórczą. Działanie restrukturyzacyjne obejmuje specjalne mechanizmy wsparcia małych gospodarstw, mające stworzyć dla nich zachętę do rozwoju i zwiększyć ich dochodowość. Obok oferowania pomocy finansowej należy wspierać reorientację zawodową ludności rolniczej w kierunku podejmowania przez nią pozarolniczej działalności gospodarczej oraz udzielać pomocy przy tworzeniu miejsc pracy w pozarolniczych dziedzinach działalności gospodarczej. Przez działanie restrukturyzacyjne rozumie się dokonanie w gospodarstwie zmian, które powinny poprawić jego konkurencyjność i zwiększyć rentowność dzięki wzrostowi wielkości ekonomicznej gospodarstwa. Restrukturyzacja małych gospodarstw ma więc polegać na przeprowadzeniu zasadniczych zmian w gospodarstwie, tak by wzmocnić je ekonomicznie przez poprawę konkurencyjności i zwiększenie rentowności, np. w wyniku zmiany profilu prowadzonej produkcji rolnej. Gospodarstwa otrzymujące pomoc powinny rozwijać się w kierunku wytwarzania produktów żywnościowych lub nieżywnościowych produktów rolnych, a podstawowym celem działania jest rozwój produkcji rolnej w gospodarstwie, czego efektem powinien być wzrost jego dochodów (Rozporządzenie..., 2013a).

Jak już wspomniano, małe gospodarstwo to, według wypracowanej definicji, gospodarstwo o wielkości ekonomicznej mniejszej niż 10 tys. euro SO. Dostęp do wsparcia może uzyskać rolnik, który jest samoistnym lub zależnym posiadaczem (w rozumieniu Kodeksu cywilnego) gospodarstwa rolnego o powierzchni użytków rolnych co najmniej 1 ha lub nieruchomości służącej do prowadzenia produkcji w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej. Osoba taka powinna być ubezpieczona w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników. Beneficjent musi prowadzić wyłącznie działalność rolniczą. W przypadku małżonków premię może otrzymać tylko jedno z nich, niezależnie od tego, czy prowadzą wspólne gospodarstwo czy odrębne gospodarstwa. Kolejnym warunkiem jest przedłożenie biznesplanu dotyczącego restrukturyzacji gospodarstwa. Biznesplan powinien przedstawiać koncepcję restrukturyzacji gospodarstwa, w wyniku której nastąpi wzrost jego wielkości ekonomicznej. Założenia biznesplanu powinny dotyczyć przede wszystkim rozwoju produkcji produktów rolnych (żywnościowych, jak i nieżywnościowych), a także przygotowania do sprze-

daży produktów wytworzonych w gospodarstwie. Beneficjent powinien zobowiązać się do realizacji biznesplanu oraz do prowadzenia uproszczonej rachunkowości w gospodarstwie najpóźniej w dniu rozpoczęcia wdrażania biznesplanu. W wyniku realizacji biznesplanu powinien nastąpić wzrost wielkości ekonomicznej gospodarstwa do poziomu co najmniej 10 tys. euro SO, przy czym wzrost ten musi wynieść co najmniej 20% wartości wyjściowej.

Wysokość pomocy na jedno gospodarstwo określono jako 60 tys. zł. Pomoc, mająca postać premii, jest wypłacana w dwóch ratach: pierwsza rata w wysokości 80%, a druga – 20% kwoty pomocy. W szczegółowych kryteriach wyboru potencjalnych beneficjentów uwzględnia się szereg czynników, m.in. rodzaj planowanej produkcji (np. produkcja ekologiczna), wielkość ekonomiczną gospodarstwa, wpływ rodzaju działalności rolniczej na realizację celów przekrojowych gospodarstwa, kompleksowość biznesplanu, stopień przetworzenia produktów rolnych wytwarzanych w gospodarstwie, udział w zorganizowanych formach współpracy producentów rolnych czy kwalifikacje zawodowe rolnika.

W programie restrukturyzacji małych gospodarstw rolnych założono, że liczba przyszłych beneficjentów wyniesie 58,8 tys., co stanowi 8,7% potencjalnych uczestników działania. Zatwierdzone fundusze unijne mają być wydatkowane zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego między państwa członkowskie a Unię Europejską. W poprzedniej perspektywie finansowej środki na wspieranie obszarów wiejskich na ogół kształtowały się w następującej proporcji: 80% – fundusze Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), 20% – środki własne kraju. Obecnie udział EFRROW obniżono do 63,6%, co wymaga większego zaangażowania Skarbu Państwa. W PROW 2014–2020 płatności na działanie „restrukturyzacja małych gospodarstw” określono na poziomie 882,9 mln euro, w tym 561,8 mln euro (63,63%) ma pochodzić z EFRROW, a 321,1 mln euro (36,37%) – z budżetu państwa. Wsparcie finansowe przeznaczone na restrukturyzację małych gospodarstw stanowi 6,5% całkowitego budżetu, ustanowionego na poziomie 13 513,3 mln euro (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi [MRiRW], 2015).

Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa

Kolejnym działaniem w ramach PROW, skierowanym do małych gospodarstw rolnych, jest propozycja trwałej rezygnacji z rolnictwa w zamian za określony ekwiwalent pieniężny. Wsparcie może być przyznawane tym rolnikom, którzy kwalifikują się do systemu dla małych gospodarstw ustanowionego w rozporządzeniu w sprawie płatności bezpośrednich i trwale przekazują swoje gospodarstwo rolne innemu rolnikowi. Dodać należy, że gospodarstwo rolne przejmujące grunty rolne musi po przejściu osiągnąć co najmniej wielkość odpowiadającą średniej wielkości gospodarstwa w Polsce albo średniej wielkości gospodarstwa w danym województwie, jeżeli ta druga jest większa od średniej krajowej. Rolnik przejmujący grunty jest zobowiązany do zachowania całkowitej powierzchni gospodarstwa powiększonego w wyniku przejścia gruntów przez okres co najmniej 5 lat. Po przekazaniu gospodarstwa beneficjent przestanie podlegać ubezpieczeniu społecznemu rolników w systemie KRUS. Przyjęte kryteria

wyboru wskazują, że jako przekazujący preferowani będą rolnicy, którzy dysponują większym gospodarstwem rolnym, zaś jako przejmujący – gospodarstwem mniejszym, przy czym pierwszeństwo będą mieli młodzi rolnicy. Beneficjent oddający grunty rolne jest zobowiązany do całkowitego zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, co wiąże się z potrzebą reorientacji zawodowej i poszukiwaniem zatrudnienia poza sektorem rolnym (Rozporządzenie..., 2013b).

Roczna stawka pomocy odpowiada 120% rocznej płatności, do otrzymania której beneficjent kwalifikowałby się w ramach systemu dla małych gospodarstw w I filarze WPR. Przysługuje ona za rok, w którym beneficjent trwale przekazuje swoje gospodarstwo, i za lata następne, do 2020 r. łącznie. Pomoc wypłacana jest jednorazowo.

Ze względu na to, że w Polsce od 2014 r. występują dwie kategorie jednostek poziomu NUTS 2¹, gdyż województwo mazowieckie jako jednostka NUTS 2 po raz pierwszy przekroczyło próg 75% PKB na 1 mieszkańca w relacji do średniej unijnej, instrumenty finansowe zostały ustalone odrębnie dla tego jednego województwa, a odrębnie dla pozostałych 15 województw. W związku z tym, przy naborach krajowych, informacja o kolejności przysługiwania pomocy będzie rozdzielona: osobno zostanie podana kolejność dla województwa mazowieckiego, a osobno – kolejność dla reszty województw łącznie. W operacji płatności na rzecz rolników kwalifikujących się do systemu dla małych gospodarstw, którzy trwale przekazali swoje gospodarstwa innemu rolnikowi, przewiduje się limit środków wsparcia ogółem w wysokości 130,0 mln euro, w tym środków EFRROW – 82,7 mln euro (63,6%) (MRiRW, 2015).

System płatności dla małych gospodarstw

Unia Europejska, dążąc do zmniejszenia kosztów administracyjnych związanych z zarządzaniem dopłatami bezpośrednimi i ich kontrolą, umożliwiła państwom członkowskim ustanowienie prostego i ukierunkowanego systemu wsparcia dla małych gospodarstw. W tym celu ustanowiono płatności ryczałtowe, które zastępują wszystkie dotychczas stosowane płatności bezpośrednie. Ponadto wprowadzono przepisy upraszczające formalności, likwidując nakładane na małe gospodarstwa obowiązki związane z corocznym składaniem wniosków o przyznanie wsparcia, praktykami rolniczymi korzystnymi dla klimatu i środowiska, zasadą wzajemnej zgodności oraz kontrolami. Celem systemu było wsparcie istniejącej struktury rolniczej małych gospodarstw, a jednocześnie nieutrudnianie im procesu rozwoju w kierunku większej konkurencyjności. Z tego względu dostęp do systemu należało co do zasady ograniczyć do istniejących gospodarstw rolnych. Uczestnictwo rolników w systemie miało być nieobowiązkowe, zależne od woli przyszłego beneficjenta (Rozporządzenie..., 2013b).

¹ NUTS – Klasyfikacja jednostek terytorialnych do celów statystycznych (z fr. *Nomenclature des unités territoriales statistiques*). Od 1 stycznia 2015 r. w Polsce wyodrębnia się 6 jednostek nieadministracyjnego poziomu NUTS 1 (regiony grupujące województwa), 16 jednostek administracyjnego poziomu NUTS 2 (województwa) i 72 jednostki nieadministracyjnego poziomu NUTS 3 (podregiony grupujące powiaty).

Do uproszczonego systemu dla małych gospodarstw rolnicy mogli przystąpić tylko w pierwszym roku stosowania (2015 r.). Rolnicy otrzymujący rocznie z tytułu płatności bezpośrednich nie więcej niż 1250 euro na 1 gospodarstwo zostali włączeni do systemu automatycznie, chyba że nie wyrazili na to zgody. W przypadku gdy rolnik nie zgodził się na włączenie do systemu, musiał o tym fakcie powiadomić agencję płatniczą (oddział regionalny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa). Do systemu dla małych gospodarstw mogło przystąpić każde gospodarstwo, ponieważ nie było ograniczeń co do powierzchni użytków rolnych. System ten zastąpił wszystkie pozostałe płatności realizowane w ramach podstawowego systemu płatności bezpośrednich. Omawiane płatności mają formę ryczałtu. Zostały określone indywidualnie dla każdego rolnika, w taki sam sposób, jak gdyby pozostał w systemie standardowym. Naliczono je, sumując wszystkie płatności przyznane rolnikowi w 2015 r. Maksymalna kwota płatności nie mogła przekroczyć 1250 euro na 1 gospodarstwo. Rolnik, który skorzystał z tej formy płatności bezpośrednich, został wyłączony z kontroli spełniania wymogów wzajemnej zgodności, a także zwolniony z konieczności stosowania praktyk w zakresie zazielenienia.

Kryteria kwalifikowalności do wsparcia były następujące: 1) złożenie wniosku w określonym terminie; 2) przez okres pozostawania w systemie utrzymywanie przynajmniej takiego samego areału użytków rolnych (liczby hektarów), jaki miało się w pierwszym roku; 3) posiadanie przynajmniej jednego hektara UR (Ustawa..., 2015).

Uwagi końcowe

Wprowadzone nowe mechanizmy pomocy finansowej dla rolnictwa (na lata 2014–2020) miały na celu, z jednej strony, kontynuowanie dotychczasowych priorytetów Wspólnej Polityki Rolnej, z drugiej zaś – udzielenie pomocy gospodarstwom zaliczanym do kategorii małych. Gospodarstwa o niedużej powierzchni są nieodłącznym elementem struktury agrarnej całej Unii Europejskiej, w tym Polski. Podmioty te przyczyniają się do wzbogacenia obszarów wiejskich, ale też stanowią dla nich obciążenie z racji generowania niższej wartości dodanej. Wspieranie w przeszłości gospodarstw dużych, które były w stanie zaspokoić potrzeby aprowizacyjne ludności, świadczyło o jednostronnym podejściu do problematyki rozwoju obszarów wiejskich. Proste ograniczenie liczby drobnych gospodarstw rolnych nie może bowiem stanowić głównego celu działań restrukturyzacyjnych, gdyż nie prowadzi do zwiększenia konkurencyjności większych gospodarstw. W Polsce należy wypracować model rozwoju dla małych gospodarstw, uwzględniając specyfikę rolnictwa oraz różnice regionalne. Podejmowane działania powinny zmierzać do wzmocnienia konkurencyjności, zwiększenia rentowności i dochodowości małych gospodarstw, rozwijania przedsiębiorczości, tworzenia miejsc pracy i zahamowania procesu wyludniania się obszarów wiejskich. Małe gospodarstwa powinny odgrywać większą rolę w sprzedaży bezpośredniej, zwłaszcza produktów tradycyjnych, i w rozwijaniu zrównoważonej formy przetwórstwa.

Wprowadzony system pomocy dla małych gospodarstw dobrze odzwierciedla ideę synergii między I a II filarem WPR. Rolnicy kwalifikujący się do systemu dopłat bezpośrednich mogą korzystać ze specjalnych instrumentów w ramach PROW, prze-

kazując trwale swoje gospodarstwa lub je restrukturyzując. Ponadto rolnicy prowadzący gospodarstwa rolne o niewielkim potencjale produkcyjnym i niskich dochodach z działalności rolniczej mogą w większym zakresie uczestniczyć w działaniach związanych z rolnictwem ekologicznym, podejmowaniem działalności pozarolniczej i modernizacją gospodarstw rolnych czy w programie rolnośrodowiskowo-klimatycznym.

Program wsparcia małych gospodarstw generalnie wyznacza dwie strategie postępowania. Pierwsza z nich polega na obraniu drogi dalszego rozwoju i wzmocnienia produkcyjnego potencjału gospodarstwa, a druga – na odpłatnym przekazaniu ziemi sąsiadowi i definitywnym pożegnaniu się z zawodem rolnika.

Bibliografia

- Chlebicka, A., Falkowski, J., Wołek, T. (2009). *Małe gospodarstwa rolne – charakterystyka*. Warszawa: FAPA.
- Dudzińska, M., Kocur-Bera, K. (2013). Definicja małego gospodarstwa rolnego. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, 1/IV, 17–30.
- European Commission. Agriculture and Rural Development. (2011). *What is a small farm?* EU Agricultural Economic Briefs. Brief No. 2 – July 2011. Brussels.
- European Parliament. Agriculture and Rural Development. (2014). *Report on the future of small agricultural holdings*. 15 January. Brussels.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. (2015). *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*. Warszawa.
- Musiał, W., Drygas, M. (2013). Dylematy procesu delimitacji drobnych gospodarstw rolnych. *Wieś i Rolnictwo*, 159(2), 55–74.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005*. Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 487.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009*. Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 608.
- Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*. Dz. U. 2015 poz. 308.

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 16.03.2016

Do cytowania – For citation:

Mickiewicz, B., Mickiewicz, A. (2016). Problematyka małych gospodarstw rolnych w polskim rolnictwie w latach 2014–2020 w świetle regulacji prawnych Parlamentu Europejskiego i Rady [The issues of small agricultural farms in Polish agriculture in the years 2014–2020 in the light of legal regulations of the European Parliament and of the Council]. *Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych – Problems of Small Agricultural Holdings*, 1, 33–44. doi: <http://dx.doi.org/10.15576/PDGR/2016.1.33>.