

MAREK ZAGÓRSKI¹

WPR 2013 „PLUS” – PRZYSZŁOŚĆ DROBNYCH GOSPODARSTW

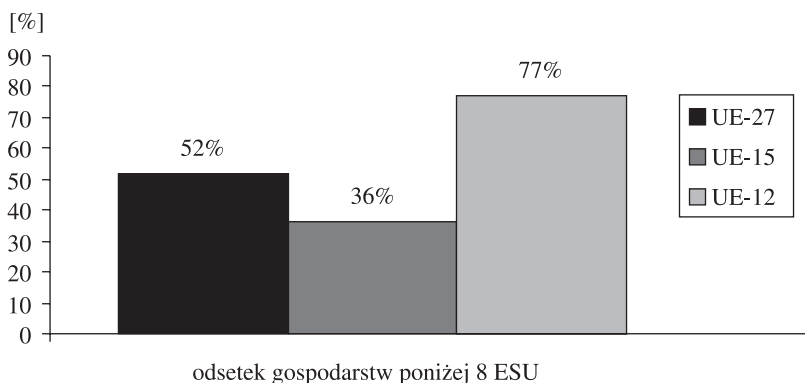
Abstrakt. Opracowanie skupia się na kwestii roli i miejsca małych gospodarstw rolnych w wspólnej polityce rolnej po 2013 roku. Mając na względzie rolę, jaką mają do odegrania małe gospodarstwa w procesie dostarczania dóbr publicznych oraz zapewnienia różnorodności struktur rolnych w Europie, poddano krytyce dotychczas realizowane w ramach WPR instrumenty. Podkreślono ich słabe ukierunkowanie na cele oraz udokumentowano niską efektywność. Wskazano na potrzebę takiego ich projektowania, aby odpowiadały wymogom rolników oraz realizowały cele polityki rolnej na poziomie państw członkowskich i całej UE. W tym kontekście zaprezentowano koncepcję premii restrukturyzacyjnej, adresowanej do gospodarstw poniżej 10 ha (lub poniżej 8 ESU), w maksymalnej wysokości równej siedmioletniej stawce bazowej wypłacanej jednorazowo pod warunkiem trwałego wycofania się z działalności rolniczej poprzez sprzedaż ziemi na powiększenie innego gospodarstwa.

Słowa kluczowe: małe gospodarstwa rolne, WPR po 2013 roku, gospodarstwa niskotowarowe, renty strukturalne, model płatności obszarowych, premia restrukturyzacyjna

Tocząca się od jakiegoś czasu i aktualnie wkraczająca w decydującą fazę dyskusja na temat przyszłości wspólnej polityki rolnej i sposobów jej modyfikacji jest dyskusją wielowątkową. Co oczywiste, uwaga uczestników tej dyskusji skupiona jest głównie na najbardziej wrażliwym, także z politycznego punktu widzenia, jej elemencie, jakim są płatności bezpośrednie. Jednakże, niejako w cieniu tego głównego wątku, ważą się losy także pozostałych instrumentów i – co ważniejsze – strategicznych celów, jakie stawiane są przed WPR. Jednym z tematów tej debaty jest rola i przyszłość małych gospodarstw i ich miejsce we wspólnej polityce rolnej. Kwestia ta jest szczególnie istotna dla nowych państw członkowskich, w których zlokalizowanych jest 5,63 mln gospodarstw, o po-

¹ Autor jest prezesem Fundacji Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej (e-mail: m.zagorski@efrwp.com.pl).

wierzchni poniżej 5 ha (na 9,64 mln takich gospodarstw w UE-27). Dysproporcje w liczbie małych gospodarstw między nowymi i starymi krajami członkowskimi dotyczą także liczby gospodarstw klasyfikowanych na podstawie ich wielkości ekonomicznej. W krajach UE-12 gospodarstwa poniżej 8 ESU stanowią 77% ogółu gospodarstw, podczas gdy w krajach „piętnastki” jest ich tylko 36%² [Agriculture in the EU, 2010] – rysunek 1.



RYSUNEK 1. Odsetek gospodarstw poniżej 8 ESU.

FIGURE 1. Percentage of farms under 8 ESU

Źródło: Na podstawie *Agriculture in the EU* [2010].

Warto dodać, że w takich krajach, jak Bułgaria czy Rumunia, małe gospodarstwa stanowią prawie 100% ogółu gospodarstw. Na dodatek, ze względu na skalę problemu, funkcjonowanie przez blisko pół wieku w odmiennych realiach społeczno-ekonomicznych, a także ogromne różnice w gronie UE-12, trudno przenieść wprost doświadczenia, wzorce i instrumenty wsparcia, które stosowano w krajach „starej” UE. Nie oznacza to oczywiście, że problematyka małych gospodarstw zamyka się w obrębie Rumunii, Polski czy Bułgarii. Określenie form pomocy, ale także i zadań, jakie stawiane będą gospodarstwom niskotowarowym, zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i społecznym, jest zadaniem całej Wspólnoty, szukającej obecnie najbardziej odpowiedniego modelu rozwoju dla swojego rolnictwa. Tym nie mniej na wyborze instrumentów wsparcia dla tych gospodarstw w dużej mierze zaciąży sytuacja w nowych państwach członkowskich. Nie oznacza to jednak, że wątek małych gospodarstw, który w dyskusji na temat przyszłości WPR się pojawia, jest wątkiem marginalnym. Świadczy o tym chociażby fakt, że w trakcie debaty, którą zorganizował Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej (EFRWP) w marcu 2011 roku, komisarz do spraw rolnictwa Dacian Cioloș, mówiąc o potrzebie reformy WPR, wskazał na konieczność takiej modyfikacji wspólnotowej polityki, aby była w stanie dawać szansę wszystkim systemom produkcji, w tym także małym gospodarstwom [*Wspólna polityka...* 2010].

² Według stanu na koniec 2007 roku.

Poza faktem zwiększenia liczby małych gospodarstw wraz z rozszerzeniem UE, istnieje kilka innych czynników, które bez wątpienia sprzyjają „cieplejszemu” na nie spojrzeń. Jest to między innymi przekonanie o tym, że zrównoważone pod względem terytorialnym i środowiskowym rolnictwo unijne jest największym osiągnięciem WPR [*Sprostać wyzwaniom...* 2010]. Ważną rolę odgrywają również oczekiwania konsumentów i związane z nimi takie trendy i idee, jak ruch „slow-food” oraz wzrastająca popularność produktów tradycyjnych i ekologicznych. Wreszcie dominujący w dyskusji o potrzebie kontynuowania wsparcia dla rolnictwa argument o dostarczaniu przez nie wielu niewycenianych przez rynek dóbr publicznych, wśród których wymienia się chociażby potrzebę zachowania wiejskiego krajobrazu, która nie może być zaspokojona bez funkcjonujących drobnych gospodarstw rolnych. Ponadto w dalszym ciągu szalenie istotne są takie funkcje, jak ochrona przed ubóstwem czy absorpcja nadmiaru siły roboczej.

Niezależnie jednak od tego lepszej ocieplenia klimatu dla rolnictwa niskotowarowego i szukania lepszej przyszłości dla tych gospodarstw, stosunek do nich nie był i nie jest jasny. Polityka wobec rolnictwa, a zwłaszcza wobec drobnych gospodarstw jest bowiem ciągłym ścieraniem się dwóch potrzeb: z jednej strony determinowana jest koniecznością podnoszenia efektywności gospodarowania, a tym samym między innymi poprawą struktury agrarnej, czyli zmniejszenia liczby gospodarstw, a z drugiej utrzymaniem ich jak największej liczby. O ile uzasadnienia podnoszenia efektywności gospodarowania dostarcza rynek, o tyle przesłanki, dla których poszczególne państwa czy UE jako całość decydują się wspierać gospodarstwa małe, są różne. Oprócz tych, wspomnianych wcześniej, obecnych w debacie o przyszłości WPR, ważną rolę odgrywają przesłanki typowo polityczne – od opartych na *stricte* wyborczych kalkulacjach (duża liczba gospodarstw to duża grupa wyborców, z którymi trzeba się liczyć), po społeczne i gospodarcze: szybka likwidacja gospodarstw nie tylko nie musi oznaczać szybkiego wzrostu konkurencyjności całego rolnictwa, ale przede wszystkim może rodzić problemy społeczne, związane ze wzrostem ubóstwa i zwiększonym bezrobociem.

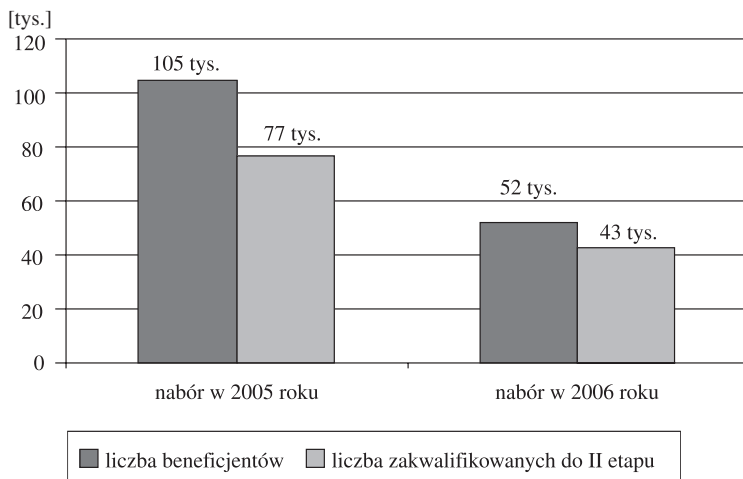
Ten dylemat można było zaobserwować bardzo wyraźnie w Polsce na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Z jednej strony zgodnie z art. 23 Konstytucji RP, podstawą ustroju rolnego są gospodarstwa rodzinne (choć pojęcie to nie zostało precyzyjnie zdefiniowane, to w praktyce politycznej utożsamia się je z gospodarstwami małymi), a w wielu aktach prawnych wprowadzono ograniczenia w korzystaniu ze wsparcia publicznego dla gospodarstw dużych (powyżej 300 ha), to z drugiej strony wdrażano wiele instrumentów, których celem było ograniczenie liczby gospodarstw drobnych. W okresie przedakcesyjnym przyjęto ustawę o rentach strukturalnych [2001], której celem była poprawa struktury agrarnej, a szereg działań, dostosowujących polskie standardy do wymogów UE, w rzeczywistości wykluczało z działalności rolniczej tysiące gospodarstw (na przykład w sektorze mleczarskim). Po akcesji to niezdecydowanie nie zniknęło. Około siedemset tysięcy najdrobniejszych gospodarstw zostało wyłączonych z systemu wsparcia, a działanie „renty strukturalne” w PROW było wyraźnie nakierowane na zmniejszenie liczby gospodarstw.

Jednocześnie udzielono wsparcia ponad 157 tysiącom drobnych rolników w ramach instrumentu „Wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych”. Oba działania nie przyniosły pozytywnych rezultatów. Wsparcie w postaci rent strukturalnych w prawie połowie przypadków zakończyło się przekazaniem gospodarstwa następcy lub pod zalesienie (w niewielkim zakresie) [*Wstępna analiza...* 2009], a łączny koszt realizacji tego instrumentu przekroczy 3 mld euro (dla rent przyznanych w obecnym i poprzednim okresie programowania plus zobowiązania wykraczające poza 2013 rok)³.

Jeszcze trudniej dopatrzeć się pozytywnych rezultatów w przypadku realizowanego w ramach PROW 2004–2006 wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych, choć oficjalnie jego realizacja zakończyła się sukcesem, bo wsparcie otrzymało około 54% gospodarstw uprawnionych do aplikowania o pomoc w tym działaniu (2–4 ESU). Rolnicy, składając wniosek o dofinansowanie, zobowiązani byli do przedstawienia biznesplanu, wykazującego przyszłą żywotność ekonomiczną gospodarstwa i wskazującego jeden lub więcej celów pośrednich oraz cele końcowe, które zostaną osiągnięte wskutek realizacji tego biznesplanu. Cel pośredni powinien być zrealizowany w ciągu trzech lat, aby móc ubiegać się o wsparcie w roku czwartym i piątym. Owo wsparcie wynosiło 1250 euro rocznie. Niezależnie od wytykanych aktualnie przez służby kontrolne Komisji Europejskiej takich kwestii, jak brak mechanizmów weryfikujących deklarowaną wielkość ekonomiczną gospodarstwa czy mało ambitne biznesplany, należy zwrócić uwagę na fakt, że pomimo iż do ubiegania się o płatność po trzecim roku wystarczyło złożenie oświadczenia o zrealizowaniu celu pośredniego, blisko 1/4 rolników tego nie zrobiła (rysunek 2), rezygnując z kwoty 2500 euro, odpowiadającej rocznym dochodom osiąganym przez gospodarstwa o wielkości ekonomicznej do 4 ESU [Goraj i in. 2011]. Przy czym trzeba podkreślić, że niektóre cele były wyjątkowo proste do osiągnięcia. Wystarczyło na przykład odbyć jednodniowe, bezpłatne szkolenie. (Osobną kwestią jest fakt, że przyjęcie założenia, iż wskutek takiego szkolenia gospodarstwo osiągnie zdolność konkurencyjności na rynku, było, delikatnie mówiąc, nierealistyczne). Można na tej podstawie wysunąć przypuszczenie, że wielu rolników nie podejmowało decyzji o przystąpieniu do tego działania świadomie i samodzielnie, czyli z przekonaniem o konieczności restrukturyzacji swojego gospodarstwa. Należy przypuszczać, że podstawowym motywem były „łatwe pieniądze do wzięcia” – co akurat było prawdą.

Interesująco wygląda analiza wybranych celów pośrednich. Pomijając rozważania o zasadności proponowania takich, a nie innych celów do wyboru, warto zwrócić uwagę na fakt, że zdecydowana większość dotyczyła kwestii związanych z typowo rolniczymi funkcjami gospodarstwa. Marginalny odsetek rolników wybrało do realizacji takie cele, jak przedstawienie gospodarstwa na produkcję ekologiczną czy rozpoczęcie działalności innej niż rolnicza (tabela 1).

³ Wypłaty dla rolników, którym przyznano renty strukturalne w ramach PROW 2004–2006, wyniosą około 5,8 mld zł (na podstawie danych MRiRW).



RYSUNEK 2. Liczba beneficjentów działania „Wsparcie gospodarstw niskotowarowych” oraz liczba rolników zakwalifikowanych do finansowania w czwartym i piątym roku

FIGURE 2. Number of beneficiaries of "Support for semi-subsistence farms" and the number of farmers eligible for funding in the fourth and fifth years

Źródło: Dane ARiMR.

TABELA 1. Wybór celów pośrednich

TABLE 1. The choice of indirect objectives

Przedsięwzięcia	Deklarowane cele pośrednie	
	2005	2006
Przestawienie lub przestawianie gospodarstwa niskotowarowego na produkcję metodami ekologicznymi	1 561	305
Przystąpienie do grupy lub organizacji producentów rolnych zgodnie z przepisami o grupach producentów rolnych	467	48
Zakup zwierząt gospodarskich	42 148	15 850
Zakup maszyn rolniczych	52 555	26 186
Zakup lub dzierżawa gruntu rolnego	14 360	2 817
Ukończenie szkolenia prowadzonego zgodnie z warunkami, sposobem i trybem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 9 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej	9 292	4 027
Uzyskanie pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt	4 421	1 157
Rozpoczęcie prowadzenia produkcji w działach specjalnych produkcji rolniczej	464	85
Zrezygnowanie ze zwolnienia od podatku od towarów i usług z tytułu dostawy produktów rolnych pochodzących z własnej działalności rolniczej oraz świadczenia usług rolniczych	145	26
Realizacja projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”	1 040	57
Osiągnięcie w okresie pobierania płatności dla gospodarstwa niskotowarowego corocznej wartości sprzedaży produktów rolnych pochodzących z własnej działalności rolniczej w wysokości co najmniej 20 tys. zł	5 454	837
Rozpoczęcie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej i osiągnięcie w okresie pobierania płatności dla gospodarstw a niskotowarowego corocznego przychodu w wysokości co najmniej 20 tys. zł	230	46
Razem	132 137	52 441

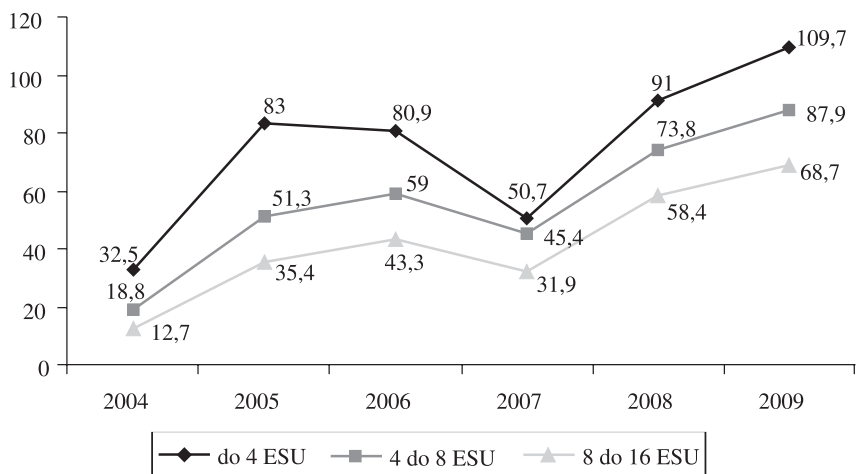
Źródło: Opracowanie ARiMR.

Niestety ARiMR w zasadzie nie kontrolowała, czy zadeklarowane cele pośrednie zostały zrealizowane zgodnie ze złożonymi oświadczeniami. Brak też danych, dotyczących ostatecznych rezultatów osiągniętych po pięcioletniej realizacji założonych biznesplanów. W zasadzie jedynym osiągnięciem w pełni celem wskutek realizacji tego działania był cel polityczny. Środki otrzymane przez rolników złagodziły ich ewentualne negatywne nastawienie i reakcje związane z wejściem na wspólnotowy rynek rolny. Miało to jednak niewiele wspólnego z realizacją celów programowych (merytorycznych).

Przypadek ten pokazuje, że wszelkie instrumenty adresowane dla małych gospodarstw muszą być projektowane w taki sposób, aby w większym stopniu odpowiadały potrzebom rolników oraz celom polityki rolnej, zarówno na poziomie poszczególnych państw członkowskich (regionów), jak i na poziomie unijnym. Należy też zgodzić się z opinią komisarza Ciołośa, że: „...schematy rozwiązań dla małych gospodarstw mają być zachętą do modernizacji i zajęcia miejsca na specyficznych rynkach [w niszach rynkowych], a nie formą pomocy społecznej” [Wspólna polityka... 2011].

O znaczeniu wsparcia dla małych gospodarstw mówią dane polskiego FADN [Goraj i in. 2011]. Relacja dopłat do dochodu gospodarstw rolnych o wielkości ekonomicznej poniżej 4 ESU wynosiła w 2009 roku 109,7% (rysunek 3). Świadczy to o coraz większym uzależnieniu sytuacji dochodowej małych gospodarstw od płatności w ramach WPR, ale jednocześnie pokazuje, jak istotnym elementem strategii wobec tych gospodarstw mogą być dobrze zaprojektowane instrumenty wsparcia.

Wśród celów WPR, wskazanych przez Komisję Europejską, szczególne znaczenie w kontekście funkcjonowania drobnych gospodarstw ma zapewnienie



RYSUNEK 3. Zmiana relacji dopłat do dochodu gospodarstw w zależności od ich wielkości ekonomicznej
 FIGURE 3. Change of relation of payments to income of farms according to their economic size

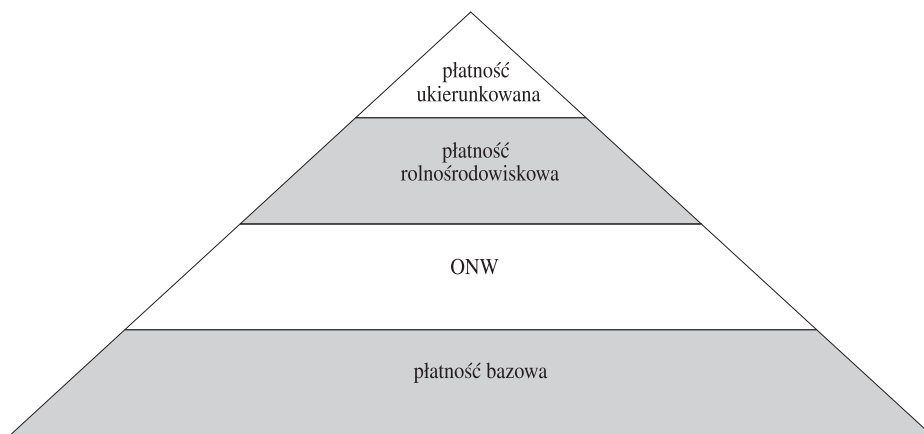
Źródło: Na podstawie Goraj i inni [2011].

zrównoważonego rozwoju terytorialnego, czyli między innymi: wspieranie zatrudnienia oraz wspomaganie zachowania struktur społecznych w obszarach wiejskich, poprawa gospodarki wiejskiej oraz promocja dywersyfikacji, uwzględnienie różnorodności strukturalnej systemów rolniczych i poprawa kondycji małych gospodarstw oraz rozwój lokalnych rynków [Sprostać wyzwaniom... 2010].

Autorzy opracowania *Niskotowarowa gospodarka rolna w Europie* [Davidova i in. 2010], wskazując na trzy podstawowe zadania w rolnictwie i rozwoju obszarów wiejskich – ochronę przed ubóstwem, zapewnienie różnorodności produkcji i pozytywny wpływ na środowisko, wymieniają jednocześnie trzy grupy strategii pomocy małym gospodarstwom: dywersyfikację, zakończenie działalności i restrukturyzację. Te strategie powinny być podstawą do konstruowania nowych mechanizmów pomocowych, począwszy od 2014 roku, uwzględniając jednocześnie wskazane wyżej cele WPR.

Pierwsze propozycje takich instrumentów już się pojawiają. W komunikacie Komisji z października 2010 roku można przeczytać: „...aby przyczynić się do żywotności obszarów wiejskich, poprawić ich konkurencyjność oraz ograniczyć biurokrację, prosty i skierowany szczególnie do rolników prowadzących małe gospodarstwa program wsparcia powinien zastąpić obecnie obowiązujący system” [Sprostać wyzwaniom... 2010]. Ta bardzo ogólna zapowiedź KE spotkała się z aprobatą Parlamentu Europejskiego, który w rezolucji z dnia 23 czerwca 2011 roku „...popiera utworzenie specjalnego, uproszczonego programu pomocy dla drobnych rolników”, wzywając Komisję Europejską do ustanowienia elastycznych i obiektywnych kryteriów celem zdefiniowania statusu drobnego rolnika w poszczególnych państwach członkowskich [Sprostać wyzwaniom... 2011]. Zważywszy na to, iż propozycja Komisji Europejskiej jest związana z katalogiem zmian, odnoszących się do płatności bezpośrednich, należy przypuszczać, że ów prosty system będzie w jakimś stopniu powiązany z tym mechanizmem i finansowany z pierwszego filara.

Podobna koncepcja została przedstawiona w dokumencie *Wspólna Polityka Rolna. 2013 plus* [Zagórski i in. 2010], przygotowanym przez Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej. W ramach tej koncepcji, zakładającej utworzenie jednolitego modelu płatności (kumulującego wszystkie płatności powiązane z obszarem w ramach jednego filaru), którego zasadniczym elementem byłaby płatność bazowa – dodatkowe wsparcie dla małych gospodarstw polegać by miało na proporcjonalnym podwyższeniu stawki bazowej (rysunek 4). Warunkiem ubiegania się o to wsparcie (poza spełnieniem kryteriów drobnego gospodarstwa, o których mowa w rezolucji Parlamentu Europejskiego) powinna być deklaracja prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie co najmniej w okresie siedmiu lat (okres budżetowy) i spełnianie wszystkich wymogów stawianych w ramach WPR, w tym przede wszystkim wymagań w zakresie wzajemnej zgodności. Tego typu wsparcie powinno zastąpić niewydajny i skomplikowany, obecnie realizowany instrument wsparcia gospodarstw niskotowarowych. W przeciwieństwie do działania w PROW, miałyby ono charakter powszechny, pozwalałoby rolnikom na do-



RYSUNEK 4. Schemat modelu płatności według koncepcji FRWP

FIGURE 4. Schematic model of payments, according to the concept developed by EFRWP

wolne wykorzystanie pozyskanych środków i nie wymuszałyby tworzenia dodatkowych mechanizmów kontrolnych.

Ten prosty mechanizm wsparcia, powiązany z płatnościami bezpośrednimi, realizowałby jeszcze jeden warunek, o którym mowa zarówno w Komunikacie KE, jak i Rezolucji PE, mianowicie konieczności adresowania wsparcia tylko dla aktywnych rolników. Podstawą propozycji EFRWP jest bowiem wspomniany wcześniej warunek zadeklarowania prowadzenia gospodarstwa w trakcie całego okresu programowania. Ten wieloletni kontrakt z jednej strony gwarantowałby wypełnianie zobowiązań przez rolnika (czyli dostawę dóbr publicznych), a z drugiej wzmacniał jego poczucie stabilizacji.

Ważnym argumentem za utworzeniem takiego mechanizmu jest wzmocnienie szans rolników w ubieganiu się o płatności w ramach pozostałych instrumentów adresowanych w II filarze dla ogółu rolników. Często bowiem bariery administracyjne i finansowe stanowią dla nich poważną przeszkodę. Przykładem takiej bariery może być realizowany w Polsce pakiet wsparcia dla rolników podejmujących działania na rzecz ochrony siedlisk na terenach Natura 2000. Skomplikowana procedura oraz konieczność wcześniejszego poniesienia nakładów na przygotowanie planu działalności rolnośrodowiskowej spowodowała, że średnia powierzchnia gospodarstwa, korzystającego z tego wsparcia, wynosi ponad 20 ha. W efekcie małe gospodarstwa nie podejmują działań, których realizacja jest jednym z priorytetów WPR.

Przykład ten świadczy o konieczności dokonania generalnego przeglądu instrumentów stosowanych w ramach wspólnej polityki rolnej pod kątem ich dostępności dla małych gospodarstw. Szczególnie powinno to dotyczyć tych schematów pomocowych, które w powszechnej opinii są dla nich szczególną szansą, jak produkcja ekologiczna czy dywersyfikacja dochodów w kierunku działalności nierolniczej. I znowu znamienny jest przykład polski. W ramach SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora rolnego i rozwój obszarów wiejskich w la-

tach 2004–2006” budżet działania ukierunkowanego na dywersyfikację dochodów rolniczych musiał zostać zredukowany aż o 60% z powodu bardzo małego zainteresowania [Nurzyńska i in. 2011]]. Warto podkreślić, że przegląd pod kątem barier w dostępie powinien być dokonywany zarówno na poziomie KE, jak i państw członkowskich.

Uproszczony schemat wsparcia proponowany zarówno przez KE, jak i w przedstawionej koncepcji EFRWP wpisuje się w realizację strategii restrukturyzacji, albowiem obie propozycje opierają się na założeniu, że wskutek takiej pomocy rolnicy będą w stanie kontynuować działalność rolniczą i funkcjonować na rynku. Połączeniem elementów strategii restrukturyzacji i dywersyfikacji są propozycje rozwiązań zasygnalizowane przez komisarza Ciołośa, według którego KE zaproponuje pakiet instrumentów, który będzie odpowiadał specjalnym potrzebom małych gospodarstw lub rolnikom na obszarach górskich. Priorytetem będą projekty, które skrócą łańcuch żywnościowy, a KE będzie wspierać bezpośredni związek między producentami i konsumentami poprzez rozwój lokalnych rynków. Dodatkowo w ramach polityki jakościowej UE KE zaproponuje utworzenie „górskich produktów rolnych” oraz znaków jakości „wyprodukowane w moim gospodarstwie”, zaoferuje także wsparcie inicjatyw lokalnych i regionalnych w zakresie marketingu⁴. O podobnych propozycjach wspomina także polski minister rolnictwa Marek Sawicki, według którego „...w polskim i europejskim rolnictwie jest z pewnością miejsce dla gospodarstw małych, które powinny przygotować się do przetwarzania swoich produktów i ich sprzedaży na lokalnym rynku. Tak żeby przetworzony produkt nie musiał wędrować do konsumenta 50, 70, czy 100 km”⁵.

Te wstępne propozycje nowych instrumentów, o ile zostaną wdrożone, będą musiały uwzględniać specyficzne warunki lokalne, w jakich funkcjonują małe gospodarstwa oraz ich zasoby własne. Konieczne będzie, oprócz finansowego, bardzo silne wsparcie doradcze, polegające nie tylko na pomocy w wypełnianiu wniosków o dofinansowanie, ale doradztwo o charakterze strategicznym, w którym wypracowuje się koncepcję rozwoju gospodarstwa na podstawie szczegółowej analizy jego potencjału, potrzeb i uwarunkowań lokalnego rynku. Nowe instrumenty powinny w większym stopniu opierać na stymulowaniu i wspieraniu ścieżek rozwoju wybranych przez samych rolników, niż sugerować czy wręcz nakłaniać do jakiegoś wzorcowego modelu. Wreszcie niezbędna jest większa elastyczność administracji przy ocenie realizowanych przez rolników programów w ramach strategii dywersyfikacji⁶.

⁴ K. Kęćcik: Wystąpienie na konferencji „Niskotowarowa gospodarka rolna w UE”, Sibiu, październik 2010.

⁵ <http://www.gazetafinansowa.pl/index.php/wydarzenia/go-specjalny-gf/5045-wie-staje-si-atrakcyjnym-miejscem-zamieszkania.html>

⁶ Przykładem nieelastycznego podejścia była odmowa kontynuacji finansowania projektu w ramach wsparcia gospodarstw niskotowarowych rolnikowi, który na etapie wniosku zadeklarował osiągnięcie kilku celów pośrednich. Podstawą odmowy był fakt, iż rolnik zrealizował tylko część założonych celów (więcej niż jeden). Jednocześnie ARiMR akceptowała, jako możliwe do dalszego finansowania, projekty, które zakładały realizację tylko jednego, choćby mało ambitnego celu, na przykład udział w jednodniowym szkoleniu.

Jednakże w katalogu działań, tworzonych z myślą o małych gospodarstwach, muszą znaleźć się nie tylko te, które wpisują się w strategię restrukturyzacji i dywersyfikacji. Ważnym wyzwaniem jest stworzenie instrumentów wspierających zakończenie działalności przez rolników. Propozycja takiego instrumentu została przedstawiona przez EFRWP we wspomnianym wcześniej dokumencie [Zagórski i in. 2010]. Podstawowym założeniem przyjętym przy jej konstruowaniu było przekonanie, że wśród gospodarstw małych istnieje duża grupa takich, które nie wiążą swojej przyszłości z rolnictwem. Niekiedy jedynym powodem ich funkcjonowania jest fakt otrzymywania płatności bezpośrednich (system SAPS sprzyja biernemu trwaniu w gospodarstwie i hamuje obrót ziemią) oraz brak środków (i impulsu) na aktywne wyjście z rolnictwa. Dotychczas jedynym dostępnym instrumentem było wspieranie przechodzenia na emeryturę (działanie 113 – renty strukturalne), które jednak adresowane było tylko dla rolników powyżej określonej granicy wieku i, jak wskazano wcześniej, nie przyniosło efektów adekwatnych do poniesionych nakładów. Warto zwrócić uwagę, że zmniejszenie liczby gospodarstw w Polsce o 400 tysięcy na przestrzeni ośmiu lat dokonało się głównie w grupie gospodarstw najmniejszych, nieobjętych systemem wsparcia w ramach WPR.

Propozycja EFRWP polega na wprowadzeniu premii restrukturyzacyjnej, adresowanej do gospodarstw poniżej 10 ha (lub poniżej 8 ESU). Schemat ten zakłada trwałe wycofanie się z działalności rolniczej poprzez sprzedaż ziemi na powiększenie innego gospodarstwa. W zamian rolnik otrzymywałby jednorazową płatność, stanowiącą krotność stawki bazowej (podstawowej płatności bezpośredniej) obowiązującej w danym kraju, wypłaconej za okres maksymalnie do 7 lat (w zależności od momentu, w którym dojdzie do sprzedaży ziemi). Taka konstrukcja tego instrumentu pozwoliłaby potencjalnemu beneficjentowi na uzyskanie kapitału wystarczającego do podjęcia innej działalności niż rolnicza, a wysokość pozyskanych w ten sposób środków mogłaby stanowić bardzo silny impuls do takiego kroku. W warunkach polskich suma środków z premii restrukturyzacyjnej i sprzedaży ziemi mogłaby wynieść dla gospodarstwa o powierzchni 10 ha około 220 tys. zł, w tym sama premia, przy założeniu, że stanowiłaby dwukrotność stawki płatności bezpośredniej (w całym okresie budżetowym), wyniosłaby około 110 tys. zł. Warto zwrócić uwagę, że działanie „Renty strukturalne” w ramach PROW 2004–2006 spowodowało likwidację (poprzez przekazanie gruntów na powiększenie innego gospodarstwa) 28 tysięcy gospodarstw, co oznacza, że efekt restrukturyzacyjny w przeliczeniu na jedno takie gospodarstwo (średnio około 10 ha) przekroczył koszt 200 tys. zł. Dodatkowo renty te adresowane są do osób powyżej 55 roku życia i zakładają brak jakiegokolwiek aktywności zawodowej beneficjenta. W tym przypadku, przy dodatkowym powiązaniu z instrumentami na rzecz aktywizacji, w ramach programów finansowanych ze środków funduszy rozwoju regionalnego (lub z innych źródeł) mogłoby to znacząco przyczynić się do wzrostu liczby inicjatyw pozarolniczych podejmowanych na terenach wiejskich.

Reasumując, w ramach zreformowanej WPR, w zgodnej opinii Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, małe gospodarstwa mają do odegrania ważną rolę, szczególnie w procesie dostarczania dóbr publicznych oraz zapewnienia różnorodności struktur rolnych w Europie. Przewiduje się wprowadzenie nowych instrumentów wsparcia dla małych gospodarstw, zarówno w ramach I, jak i II filaru WPR, w tym specjalnego, prostego schematu powiązanego z płatnościami bezpośrednimi. Działania te, aby były skuteczne i wspierały zarówno cele WPR, jak i cele małych gospodarstw, powinny wspomagać procesy dywersyfikacji i restrukturyzacji oraz powinny zostać wdrożone mechanizmy aktywnego wspierania zakończenia działalności przez małe gospodarstwa. Sukces tych nowych instrumentów może zapewnić tylko wnikliwa analiza błędów popełnionych w trakcie wdrażania dotychczasowych form pomocy oraz lepsze dopasowanie nowych, do sytuacji gospodarstwa zarówno w zakresie jego własnego potencjału, jak i oczekiwań lokalnego rynku. Dotyczy to zwłaszcza tych instrumentów, które zakładają większe oparcie się na bliskich powiązaniach z lokalnym lub regionalnym rynkiem zbytu. Wnikliwego przeanalizowania wymagają stosowane procedury, które ograniczają dostęp drobnych gospodarstw do pomocy w ramach WPR. Odnosi się to zarówno do instrumentów dedykowanych małym gospodarstwom, jak i tych, które są adresowane do ogółu rolników.

BIBLIOGRAFIA

- Agriculture in the EU. Statistical and Economical Information Report 2009*, 2010. European Union.
- Davidova S., Gorton M., Fredriksson L., 2010: *Niskotowarowa gospodarka rolna w Europie: definicje i najważniejsze zagadnienia*. Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Warszawa.
- Goraj L., Mańko S., Płonka R., 2011: *Sytuacja dochodowa rolników w latach 2004–2011 (w świetle danych Polskiego FADN)*. IERiGŻ, Warszawa.
- Nurzyńska I., Drygas M., Kwieciński J., 2011: *Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich – stan i perspektywy rozwoju*. EFRWP, Warszawa (w przygotowaniu).
- Sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, 2010. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela.
- Sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, 2011. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 czerwca 2011 r. w sprawie WPR do 2020 r., Bruksela.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie. Dz.U. z 2001 r., nr 52, poz. 539.
- Wstępna analiza realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006*, 2009. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Wspólna Polityka Rolna. Kompromis dla rozwoju*, 2011. Materiały pokonferencyjne. EFRWP, Warszawa (www.efrwp.pl).
- Zagórski M. i in., 2010: *Wspólna Polityka Rolna. 2013 plus*. Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Warszawa.

CAP 2013 "PLUS" – THE FUTURE OF SMALL FARMS

Abstract. The paper deals with the question of role and position of small agricultural farms in the Common Agricultural Policy after 2013. In the light of the role that is to be played by small farms in the process of provision of public goods and ensuring the diversity of agricultural structures in Europe, the author criticizes the to-date instruments applied within the framework of CAP. He emphasizes their weak orientation towards the achievement of definite goals and documents their low effectiveness. He points to the necessity to plan any instruments in such a way as to make them meet the needs of farmers and help realize the tasks of agricultural policy at both the level of individual member-states and the level of the entire European Union. In this context, the author presents a concept of restructuring bonus, addressed to farms smaller than 10 ha (or below 8 ESU), whose maximum amount would be equal to the seven-year base rate and which would constitute a one-off payment made on the condition of permanent withdrawal from agricultural activity through the sale of land serving to increase the acreage of another farm.

Key words: small agricultural farms, CAP after 2013, farms producing few goods for the market, structural payments, model of acreage-linked payments, restructuring bonus