

JERZY WILKIN<sup>1</sup>

## AKSJOLOGIA I PRAKSEOLOGIA POLITYKI WOBEC DROBNYCH GOSPODARSTW ROLNYCH W POLSCE I W UNII EUROPEJSKIEJ

**Abstrakt.** Zjawisko występowania drobnych, niskotowarowych gospodarstw rolnych ma w Unii Europejskiej charakter masowy. Większość tych gospodarstw znajduje się w nowych krajach członkowskich (zwłaszcza w Rumunii i Polsce), przyjętych do Unii w 2004 i 2007 roku, ale takie gospodarstwa występują też licznie we Włoszech, Grecji czy Portugalii. Rozwiązanie problemu drobnych gospodarstw jest trudnym zadaniem, z którym nie radzi sobie wiele krajów, w tym Polska. Dotychczasowe działania UE polegały na wspieraniu takich gospodarstw za pomocą instrumentów wspólnej polityki rolnej (WPR), ale skuteczność i efektywność tych działań są małe. W artykule dokonano analizy zarówno aksjologicznych przesłanek polityki wobec drobnych gospodarstw, jak i rozwiązań praktycznych w tym zakresie. W konkluzji sformułowano wniosek o potrzebie stworzenia kompleksowej i innowacyjnej polityki wobec drobnych gospodarstw w skali krajowej, w dużym stopniu niezależnej od WPR.

**Słowa kluczowe:** drobne gospodarstwa rolne, wspólna polityka rolna, polskie rolnictwo, aksjologia polityki rolnej, prakseologia polityki

### WPROWADZENIE

Pojęcie drobnego gospodarstwa rolnego ulega szybkim zmianom. Kilkadziesiąt lat temu w Polsce gospodarstwo posiadające 5–7 ha uznawane było za średnie, dające podstawy utrzymania rodziny chłopskiej. Teraz, jeśli jest to mało intensywne, wielokierunkowe gospodarstwo, uznaje się je niewątpliwie za drobne. Już niedługo, także w naszym kraju, gospodarstwo działające na 15–20 ha traktowane będzie jako małe (czy drobne). Tak jest już w kilku krajach Europy Zachodniej. W Stanach Zjednoczonych od dawna farmy gospodarujące na przykład na 100–150 ha nie dają na ogół wystarczającego dochodu rodzinie farmerskiej i uważane są za małe.

<sup>1</sup> Autor jest pracownikiem naukowym Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (e-mail: wilkin@wne.uw.edu.pl).

Jest co najmniej kilka kryteriów klasyfikacji gospodarstw rolnych ze względu na ich wielkość (rozmiary)<sup>2</sup>. Najważniejszego znaczenia wśród tych kryteriów nabiera wielkość ekonomiczna mierzona wysokością nadwyżki ekonomicznej, bo ta określa potencjał dochodowy gospodarstwa i możliwość jego rozwoju. Gospodarstwa niegenerujące odpowiedniego dochodu zapewniającego utrzymanie rodziny rolniczej, przynajmniej na przeciętnym poziomie dla danego kraju, mogą być uważane za zbyt małe. Punktem odniesienia dla klasyfikacji gospodarstw na małe i nie-małe (średnie, duże, bardzo duże) jest niekiedy kategoria parytetu dochodów rolniczych. W uproszczeniu można przyjąć, że gospodarstwa rolne, które ze względu na swoje rozmiary nie stwarzają możliwości osiągnięcia dochodów parytetowych, można zaklasyfikować jako zbyt małe, czyli małe. Nie jest to jednak kryterium ani powszechne, ani doskonałe. Punkt odniesienia w owej klasyfikacji (parytet dochodów) jest uciekającym (czy oddalającym się) punktem. Szybkość jego poruszania się zdeterminowana jest tym, co dzieje się poza rolnictwem – wzrostem wydajności pracy i dochodów w sektorze II i III gospodarki (działach przetwórczych i w usługach). Ponadto rodziny rolnicze, zwłaszcza w krajach wysoko rozwiniętych, przyjmują różne strategie pozyskiwania dochodów, w których zasadniczym elementem jest wybór struktury aktywności ekonomicznej członków gospodarstwa z uwzględnieniem rolniczych i pozarolniczych źródeł dochodów [Błąd 2011]. Proces ten nazywany jest najczęściej ekonomiczną dywersyfikacją aktywności rodzin rolniczych. Przykładowo: rodzina rolnicza, gospodarująca na 25 ha ziemi ma możliwość zwiększenia wielkości gospodarstwa do 40 ha i powiększenia w ten sposób dochodów rolniczych, ale wybiera inny wariant – podjęcia przez jednego z członków gospodarstwa pracy zarobkowej poza rolnictwem lub na przykład rozpoczęcia wyprofilowanych usług agroturystycznych na bazie zasobów danego gospodarstwa. Parytet dochodów nie jest więc najlepszym kryterium rozróżniania gospodarstwa jako małe czy nie-małe. Jak pisze J. Zegar: „...nie ma jednej definicji gospodarstwa małego, zamiennie nazywanego drobnym. Kryterium oddzielające gospodarstwa małe od pozostałych (dużych?) zależy od charakterystyki całego rolnictwa (w tym szczególnie struktury agrarnej), otoczenia ekonomicznego, wymogów stawianych przed gospodarstwami rolnymi itd. Występuje kilka kryteriów oddzielenia gospodarstwa uznanego za drobne od pozostałych gospodarstw (...). Najważniejsze z nich to: obszar gospodarstwa, wielkość produkcji (globalnej, towarowej), wartość dodana, przeznaczenie produkcji, nakład pracy, źródło utrzymania” [Zegar 2012, s. 106]. Można jeszcze dodać, że punktem odniesienia do oceny, czy dane gospodarstwo jest drobne, czy nie, w większym stopniu niż charakterystyka rolnictwa staje się szersze, pozarolnicze tło gospodarcze. Należy zgodzić się z tezą coraz szerzej akceptowaną przez ekonomistów rolnictwa, że źródło rozwiązania problemów dochodowych rodzin rolniczych znajduje się poza rolnictwem. Przypadek rolnictwa amerykańskiego – nowoczesnego, towarowego i wielkoobszarowego – jest tego najlepszym przykładem.

Symbolem rolnictwa chłopskiego jest małe gospodarstwo. Takie rolnictwo przez wieki dominowało na ziemiach polskich i nadal jest na nich dość powszechnie obecne. A więc można pójść nawet dalej w tej generalizacji: symbolem polskiego

---

<sup>2</sup> Pisze o tym wszechstronnie W. Dzun [2013].

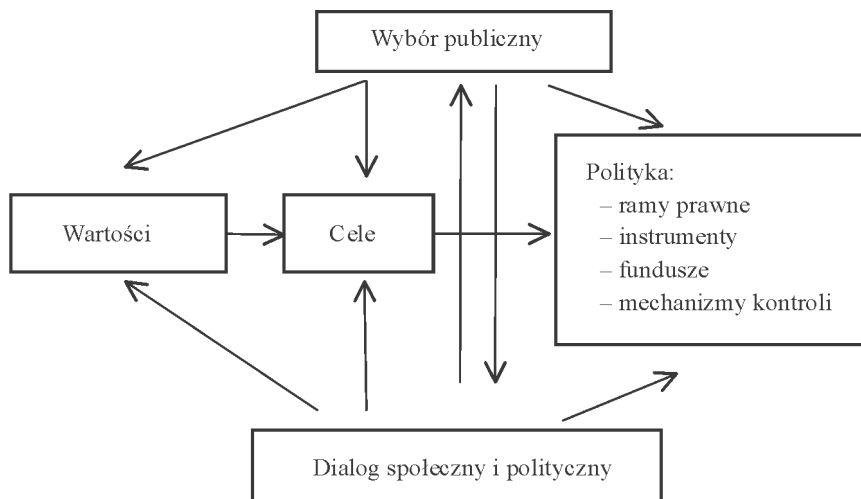
rolnictwa jest małe, chłopskie gospodarstwo. Nie dawny Kętrzyński Kombinat Rolny czy latyfundia H. Stokłosa ani nawet pięknie utrzymane gospodarstwa sadownicze z rejonu Grójca, ale rodzinne, niewielkie gospodarstwo rolne, bo tam, jak wielu twierdzi, bije „prawdziwe” serce Polski. Jest to jeden z głębiej zakorzenionych mitów w naszym społeczeństwie.

Powszechność i trwałość drobnych gospodarstw w Polsce była już wielokrotnie analizowana i opisywana. Obecna struktura gospodarstw rolnych w Polsce jest wynikiem zarówno oddziaływania czynników i mechanizmów rynkowych, jak i oddziaływania polityki. Ta ostatnia w niektórych okresach miała duże znaczenie dla przemian strukturalnych w polskim rolnictwie. Celem tego artykułu jest prześledzenie wpływu polityki, zarówno krajowej, jak i unijnej, na rozmiary i sytuację sektora drobnych gospodarstw w Polsce. Każda polityka ma zawsze dwie strony (czy warstwy): aksjologiczną i praktyczną (prakseologiczną).

## **AKSJOLOGIA POLITYKI ROLNEJ**

Aksjologia jest częścią filozofii, zajmującą się wartością czy wartościami. Niektórzy badacze nazywają ją po prostu teorią wartości. Aksjologia wiąże się ściśle z inną częścią filozofii, jaką jest etyka, ale może odnosić się także do estetyki, jeśli przedmiotem rozważań są wartości związane ze sztuką. Podstawowa kwestia aksjologiczna, to pytanie: co jest dobre, a co złe, a więc, co jest pożądane, a co nie? Aksjologia jest ważną częścią filozofii moralnej, politycznej czy społecznej.

Na początku naszych rozważań można sobie zadać pytanie: dlaczego prawie we wszystkich krajach funkcjonowanie rolnictwa nie jest pozostawione domenie rynku, tego najpotężniejszego i najważniejszego mechanizmu regulacji gospodarczej (i nie tylko gospodarczej), ale jest poddane też oddziaływaniu polityki rolnej, a niekiedy też innym rodzajom polityki? Najprostsza odpowiedź na to pytanie jest następująca: z rolnictwem związane są ważne dla społeczeństwa wartości, których rynek nie realizuje. Rynek jest dobrym mechanizmem alokacji zasobów, sprzyjającym poprawie efektywności ich wykorzystania, ale żadnych wartości nie realizuje. Dzięki rynkowi możliwe jest realizowanie wielu wartości indywidualnych; rynek stwarza przestrzeń dla wolnego wyboru i dlatego też nigdzie nie udało się stworzyć systemu demokratycznego, w którym nie działałby rynek. Rynek jednakże nie zapewnia demokracji; są kraje, gdzie rynek funkcjonuje swobodnie, a system polityczny i prawa jednostek są odległe od modelu demokracji. Oprócz rynku musi jeszcze istnieć sfera wyboru publicznego, gdzie decyzje podejmowane są przez reprezentujące społeczeństwo instytucje polityczne. W tej sferze tworzone są i realizowane różne rodzaje polityki publicznej, w tym polityka rolna. Każda taka polityka wychodzi od pewnych wartości, którym ma służyć. Gama wartości, którym ma służyć polityka rolna, jest szczególnie szeroka, zwłaszcza w krajach wysoko rozwiniętych. W ostatnich kilkunastu latach wiąże się ona przede wszystkim z nową koncepcją wielofunkcyjności rolnictwa, w której ważnym zadaniem rolnictwa jest dostarczanie społeczeństwu dóbr publicznych i dóbr merytorycznych, które są finansowane lub współfinansowane z funduszy publicznych [Wilkin, red. 2010]. Polityka rolna jest silnie osadzona w sferze aksjologicznej. Relacje między wartościami a polityką przedstawia rysunek 1.



RYSUNEK 1. Od wartości do polityki  
 FIGURE 1. From values to policy

Pisząc o aksjologii polityki nakierowanej na wspieranie drobnych gospodarstw rolnych, należy zadać fundamentalne pytanie: co szczególnie wartościowego realizują drobne gospodarstwa rolne, za co powinny być wspierane i wynagradzane przez społeczeństwo z funduszy publicznych? Czy te wartości i funkcje przestaną być realizowane, jeśli nie będą podtrzymywane przez politykę publiczną, a zwłaszcza politykę rolną?

Jednym z najważniejszych źródeł filozoficznych i ideologicznych przypisywania szczególnych wartości rolnictwu jest agraryzm. Jak pisze T. Chrobak: „...do kręgu myśli agrarystycznej zaliczyć należy te koncepcje teoretyczne, w których uznaje się jakąś nadrzędność specyficznie zorganizowanego podukładu agrarnego w bycie społecznym” [Chrobak 1998, s. 23]. Agraryzm był w Polsce popularnym nurtem myśli społecznej i politycznej zarówno w okresie zaborów, jak i w II Rzeczpospolitej. Był on też siłą inspirującą środowiska przeciwstawiające się kolektywizacji rolnictwa i socjalistycznym przemianom na wsi w okresie rządów komunistycznych. Agraryzm niewątpliwie dowartościowywał klasę chłopską i znaczenie rolnictwa w rozwoju kraju. Niekiedy też nadmiernie idealizował to znaczenie. Upowszechnieniu agraryzmu w Polsce sprzyjał niewątpliwie Kościół katolicki, który traktował wieś i chłopów jako bastion głębokiej, tradycyjnej religijności. Kardynał S. Wyszyński tak mówił o roli chłopów i rolnictwa: „Polska, mimo rozbiorów, uratowała się tylko dlatego, że wieś, rolnicy, bronili zębami każdego kawałka ziemi, by jej nie oddać obcym. Ziemia ojczysta, zwłaszcza w naszym układzie geopolitycznym, jest elementem tak doniosłym, że musi być należycie obsłużona. (...) Gdy człowiek bliżej zetknie się z ogromną siłą duchową, moralną i społeczną środowiska wiejskiego – widzi wyraźnie, jak słuszna jest walka o podstawowe prawa osoby ludzkiej, jak uzasadniony jest dodatkowy tytuł przestrzegania tych praw, wynikający z racji posiadania ziemi. (...) Naród, jeśli chce utrzymać swój byt narodowy i państwowy, swą niezależność i wolność, musi być związany z ziemią. Tak jak trawy utrzymują lotne piaski, aby

ich burze nie przewiały, tak Naród polski musi się trzymać całą duszą i całym sercem ziemi, aby wiążąc się z ziemią i nie dając się z niej wydziedziczyć, zabezpieczać swą wolność i miejsce na karcie Europy” [Wyszyński 1985, s. 8–12].

W wypowiedziach tych są wszystkie najważniejsze idee, charakterystyczne dla myśli agrarystycznej. Miały one duże znaczenie dla upowszechnienia przekonania (niektórzy uważają, że mitu) o szczególnej roli historycznej, gospodarczej i społecznej rolnictwa, a zwłaszcza niewielkich, rodzinnych gospodarstw chłopskich.

Agrarystyczna filozofia i ideologia jest także silnie zakorzeniona w innych krajach, zarówno europejskich, jak i pozaeuropejskich. Przykładem mogą być Stany Zjednoczone, kraj posiadający nowoczesne, konkurencyjne rolnictwo i w większości wielkoobszarowe gospodarstwa rolne. Dość powszechnie podzielany jest pogląd, że utrzymywanie przez dziesięciolecia dużego wsparcia dla rolnictwa ze środków publicznych dla tego skomercjalizowanego, wydajnego i konkurencyjnego rolnictwa byłoby niemożliwe bez głęboko zakorzenionych w społeczeństwie amerykańskim wartości agrarystycznych. Dla upowszechnienia mitu, że „farmer to człowiek wybrany przez Boga”, wielkie znaczenie miał Thomas Jefferson, który w liście do Johna Jaya w 1785 roku napisał: „Uprawiający ziemię, to najwartościowisi obywatele. Są oni najbardziej energiczni, niezależni oraz prawi, a także przywiązani do swojego kraju, jego wolności i interesów najbardziej trwałymi więzami” [Browne i in. 1992, s. 7]. Jefferson uważał, że farmerzy są najbardziej wartościowymi obywatelami, ponieważ w ich działalności i poprzez ich pracę łączone są harmonijnie interesy prywatne i publiczne. Co ciekawe, idea ta wróciła w ostatnich kilkunastu latach na fali zainteresowania wielofunkcyjnością rolnictwa, w której wkład rolników w wytwarzanie dóbr publicznych został znowu doceniony, chociaż w zupełnie innych warunkach społeczno-gospodarczych.

We wspomnianej powyżej książce o znaczeniu mitów w kształtowaniu polityki rolnej w Stanach Zjednoczonych jej autorzy napisali: „Ta książka jest o braku rozliczalności (*accountability*) w amerykańskiej polityce rolnej. Sprawy nie idą w takim kierunku, w jakim iść powinny. Programy publiczne nie są dostosowane do obecnych potrzeb społecznych. Zauważamy, iż polityka rolna odpowiada w większym stopniu na to, co było w przeszłości, niż na to, jakie są obecne problemy” [Browne i in. 1992, s. 1]. Wadliwość i nieefektywność polityki rolnej wiążą oni z silnym wpływem agrarystycznych mitów i wartości. Obrona rodzinnego rolnictwa, wraz z przypisywanymi do niej wartościami, była i jest traktowana w tym kraju jako obrona „ducha Ameryki”<sup>3</sup>.

Podobne podejście jest dość rozpowszechnione także w Polsce, gdzie rodzinne gospodarstwa rolne uważane są przez wielu za ostoję narodowej kultury, cnót rodzinnych, pracowitości itp. Ulega ono jednak znacznej erozji, a wartości agrarystyczne są zapominane. O tendencji do unieważniania agraryzmu i wypierania myśli agrarystycznej z współczesnej debaty publicznej pisze B. Fedyszak-Radziejowska [2012]. W utrzymywaniu przekonania o szczególnych zaletach drobnych gospodarstw rolnych pomagają historyczne dane o intensywności wykorzystania ziemi będącej w użytkowaniu w tych gospodarstwach, a także ich roli w społecznym i kulturowym życiu

<sup>3</sup> Pisał o tych zjawiskach i problemach K. Górlach [1994].

wsi. Jak mocne jest to przekonanie, niech świadczy opinia wygłoszona stosunkowo niedawno przez I. Bukrabę-Rylską, a więc osobę należącą do czołówki socjologów wsi i rolnictwa w Polsce: „...drobne gospodarstwa rolne są nie tylko najkorzystniejszą formą gospodarowania w rolnictwie, ale także gwarancją istnienia optymalnych relacji międzyludzkich i silnych więzi, określanych dziś mianem kapitału społecznego. Nie powinno więc również ulegać wątpliwości, iż tzw. tradycyjne gospodarstwa chłopskie powinny być traktowane jako najważniejsze miejsce tworzenia i przechowywania istotnych wartości” [Bukraba-Rylska 2012, s. 44]. Wydaje się, że I. Bukraba-Rylska odnosi swoje uwagi do rzeczywistości, która już nie istnieje, zwłaszcza w Polsce. Drobnym gospodarstwom nie są już najkorzystniejszą formą gospodarowania w rolnictwie. Są one w większości mało produktywne, w niewielkim stopniu zainteresowane rozwojem gospodarstwa i produkcji rolnej i często marnotrawiące zasoby rolnicze. Zamiast operować pojęciem drobne (czy małe) gospodarstwa rolne, warto skupić się na kategorii rodzinnych gospodarstw rolnych, które zachowują wiele z pożądanых cech społecznych, kulturowych i gospodarczych, będąc jednocześnie nowoczesnymi, konkurencyjnymi podmiotami rynku rolniczego i aktywnymi uczestnikami wiejskiej społeczności. Przy obecnie dostępnych środkach produkcji i technologii rodzina rolnicza może prowadzić gospodarstwo na przykład 100–300 ha, nie korzystając z siły najemnej, a jedynie z wyspecjalizowanych usług podmiotów zewnętrznych.

Zarówno w okresie międzywojennym, jak i w okresie gospodarki socjalistycznej obserwowano się wśród chłopów „głód ziemi” i nadwyżkę siły roboczej w stosunku do innych czynników produkcji. Rezultatem tego było stosunkowo intensywne wykorzystanie ziemi rolniczej i stosowanie pracochłonnych technik produkcji. W tej sytuacji produkcja (ale nie produkcja towarowa) z jednostki użytków rolnych (np. z 1 ha) w drobnych gospodarstwach chłopskich i działkach przyzagrodowych pracowników PGR-ów czy spółdzielni produkcyjnych była wyższa niż w gospodarstwach wielkoobszarowych. Polski chłop w okresie międzywojennym (i wcześniej), a także w okresie kolektywizacji i ograniczeń dla indywidualnej gospodarki w okresie socjalizmu próbował „wycisnąć” z danej mu w użytkowanie prywatne ziemi jak najwięcej. To podejście zmieniło się bardzo szybko po 1990 roku, o czym będzie w dalszych fragmentach tego artykułu.

W wielu krajach postsocjalistycznych, gdzie stopień kolektywizacji rolnictwa był znacznie wyższy niż w Polsce, po rozpadzie systemu socjalistycznego nastąpił olbrzymi „wysyp” drobnych gospodarstw rolnych. Widoczne to było szczególnie w Rumunii, Bułgarii, na Węgrzech, w Albanii i na przykład w Armenii, gdzie zlikwidowano wielkoobszarowe gospodarstwa rolne, a średnia wielkość gospodarstwa wynosi 1,5 ha. W Rumunii istnieje obecnie ponad 3,8 mln gospodarstw rolnych, z których 2/3 nie ma więcej niż 2 ha. Ponad pół miliona gospodarstw funkcjonuje w stosunkowo niewielkim kraju, jakim są Węgry. Szybka i niekiedy spontaniczna, niekontrolowana dekoloktywizacja była zarówno reakcją na uprzednią, przymusową kolektywizację, jak i receptą na przetrwanie najtrudniejszego okresu transformacji postsocjalistycznej. Takie zjawiska zyskiwały wsparcie w agrarystycznych i liberalnych ideologiach. Dość szybko okazało się, że jest to „ślepa droga”.

W utrzymywaniu różnorodnego wsparcia dla drobnych gospodarstw zarówno w Polsce, jak i w innych krajach europejskich, poza wpływem ideologii agrarystycz-



nej, duże znaczenie mają uwarunkowania polityczne, a zwłaszcza tzw. arytmetyka wyborcza. Posiadacze drobnych gospodarstw, zwłaszcza w Polsce, Rumunii i kilku innych krajach europejskich, to bardzo liczna grupa wyborców, z którymi muszą się liczyć partie polityczne i rządzący. Zarówno w poprzednich programach WPR, jak i w tym na lata 2014–2020 poświęca się sporo uwagi drobnym gospodarstwom, deklarując, że będą wspierane, że stanowią ważną część zrównoważonego i wielofunkcyjnego rolnictwa, a działania (*measures*) na nie nakierowane będą stosunkowo proste i łatwe w użyciu. Rezultaty tej części polityki rolnej są jednak nadzwyczaj wątpliwe. Wydaje się, że polityka rolna w odniesieniu do drobnych gospodarstw jest nieskuteczna, nieefektywna i generuje złe (nieracjonalne i niewłaściwe) sygnały. Wynika to zarówno z aksjologicznych, jak i prakseologicznych podstaw tej polityki. Można odnieść wrażenie, że nie wiadomo dokładnie, kogo należy wspierać i dlaczego, a także za pomocą jakich instrumentów. Uwaga ta dotyczy polityki wobec drobnych gospodarstw rolnych, realizowanej w Polsce i w innych krajach UE. Zbiorowość drobnych gospodarstw rolnych jest silnie zróżnicowana; nie wszystkie one zasługują na wsparcie, a część z nich (niekiedy znaczna) powinna ulec likwidacji, zasilając swoimi zasobami, zwłaszcza ziemi, inne gospodarstwa, mające szanse rozwoju. Gospodarstwa drobne w znikomym stopniu uczestniczą w realizacji programów agrośrodowiskowych, a sposób wykorzystania przez nie ziemi rolniczej jest daleki od zasad zrównoważonego rozwoju rolnictwa (struktura produkcji, relacje między produkcją roślinną i zwierzęcą, odłogowanie ziemi itp.).

## **PRAKSEOLOGICZNE PODSTAWY POLITYKI WOBEC DROBNYCH GOSPODARSTW**

Wybitny polski filozof Tadeusz Kotarbiński definiował prakseologię, jako „ogólną teorię sprawnego działania” [Kotarbiński 1982, s. 7]. Prakseologia dostarcza wskazówek do racjonalizacji działań ludzkich, pozwala wypracować metody postępowania sprzyjające osiąganiu założonych celów przy możliwie jak najniższych nakładach, czy też uzyskiwać jak największy efekt z danego nakładu. Prakseologia, będąca dziedziną wiedzy wykorzystującą osiągnięcia różnych nauk, pozwala być ludziom oraz podmiotom zbiorowym sprawnymi, skutecznymi i efektywnymi. Prakseologia jest bliska nie tylko ekonomii, ale i innym naukom społecznym, a nawet humanistycznym (np. filozofii). O ile w warstwie aksjologicznej formułowane są wartości i cele działania, to w warstwie prakseologicznej wypracowywane są sposoby skutecznego i efektywnego osiągnięcia tych wartości i celów.

W najnowszym raporcie UE o rozwoju obszarów wiejskich oszacowano liczbę gospodarstw niskotowarowych (*semi-subsistence farms*) w Polsce na ponad 1200 tys., a w Rumunii na ponad 3 miliony. W sumie na te dwa kraje przypada 68,4% ogółu gospodarstw niskotowarowych w UE-27 (*Rural Development... 2012*, s. 116). Za gospodarstwa niskotowarowe przyjęto te, w których wielkość ekonomiczna przekraczała 1 ESU. Gospodarstwa drobne (*small farms*) to znacznie liczniejsza grupa, niż tylko te, które nie osiągają 1 ESU. Gdyby przyjąć 4 SO (wielkość produkcji standardowej – *standard output*) za kryterium drobnego gospodarstwa, to jak wyliczył W. Dzun [2013], do tej kategorii należałoby zaliczyć 67,9% ogółu gospodarstw

rolnych w kraju i 90,9% gospodarstw o obszarze do 5 ha. Z kolei, według danych Eurostatu [2010], aż 2/3 polskich gospodarstw może być zaliczonych do drobnych gospodarstw (*small farms*), nie osiągają bowiem one, w przeliczeniu na jedno gospodarstwo, 8 SO. W raporcie *Semi-subsistence farming – value and directions of development*, przygotowanym w 2013 roku na zlecenie Parlamentu Europejskiego, jako gospodarstwa niskotowarowe traktuje się te, w których produkcja na rynek nie przekracza 50% ogólnej produkcji rolnej gospodarstwa [Davidova i in. 2013].

Kiedy przygotowywano rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód, to zastawiano się, w jaki sposób włączyć liczne tam gospodarstwa niskotowarowe w ramy wspólnej polityki rolnej. Efektem tego było ustanowienie nowego działania w ramach II filara w postaci „wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych”, w zryczałtowanej wysokości 1500 euro rocznie na gospodarstwo. Był to instrument łatwo dostępny i mało skuteczny. Dołożono też starań, aby drobne gospodarstwa mogły korzystać z płatności bezpośrednich i innych instrumentów WPR.

Przygotowując zmodyfikowane zasady wspólnej polityki rolnej UE na lata 2014–2020, Komisja Europejska zaproponowała koncepcję *Small Farmers Scheme*, zawierającą kilka założeń i instrumentów nakierowanych na drobne gospodarstwa rolne. Najważniejsze z nich to objęcie drobnych gospodarstw systemem uproszczonych, rocznych płatności bezpośrednich (*lump-sum annual payment*). Byłyby to płatności rzędu 500–1000 euro na gospodarstwo, zastępujące wszystkie inne płatności bezpośrednio. Beneficjentami tego wsparcia byłyby gospodarstwa o obszarze do 3 ha albo te, które otrzymują do 15% średniej płatności na beneficjenta w danym kraju. Drobne gospodarstwa otrzymujące wsparcie byłyby zwolnione od wymogów środowiskowych stawianych innym odbiorcom płatności bezpośrednich (*greening*), *cross-compliance*, a procedury dostępu do tego wsparcia byłyby bardzo uproszczone. Przewiduje się też uruchomienie instrumentów wsparcia dla drobnych gospodarstw w ramach II filara WPR, w tym: doradztwo, budowanie zdolności rozwoju, współdziałania, dostępu do mikrokredytów itp.

Dążąc do wdrożenia zasad skutecznego działania i poprawy efektywności wykorzystywania środków publicznych, trzeba jasno określić, co jest celem działania i jak mierzyć realizację tego celu. W żadnym z dokumentów WPR nie sformułowano precyzyjnie, czego oczekuje się od polityki wobec drobnych gospodarstw, poza ogólnikowymi hasłami. Wcześniej opisane wartości agrarystyczne, silnie zakorzenione w Polsce i wielu innych krajach, nakazywały chronić i wspierać te gospodarstwa, ale nikt nie pokusił się o odpowiedź, dlaczego mamy je chronić, przed czym chronić i co może być efektem owego wsparcia i ochrony. Nie zadano sobie pytania, czy nie krzywdzi się przypadkiem ludzi przywiązanych do tej części rolnictwa, wysyłając do nich mylne sygnały i wytwarzając złudzenia.

## **PROBLEMY I SKUTKI WYNIKAJĄCE Z PROWADZONEJ DO TEJ PORY POLITYKI WOBEC DROBNYCH GOSPODARSTW ROLNYCH**

Przez chaotyczną politykę rolną i społeczną setki tysięcy rodzin wiejskich tkwi w „pułapce rozwoju”. Z jednej strony stworzone zostały warunki instytucjonalne, dające rolnikom określone przywileje. Na warunki te składają się następujące ele-



menty: KRUS + brak podatku dochodowego od rolników + niski podatek gruntowy i od nieruchomości + płatności bezpośrednie i inne korzyści z WPR. Z drugiej strony w setkach tysięcy drobnych gospodarstw następuje zamrożenie zasobów ziemi i zasobów ludzkich niskoproduktywnych, a czasem nawet bezproduktywnych. Gospodarstwa te doceniają „parasol ochronny”, jaki stwarza im polityka rolna, ale jednocześnie nie są w stanie, a niekiedy nie chcą powiększyć i zmodernizować gospodarstwa, przechodząc w ten sposób do grupy gospodarstw towarowych i rozwojowych. Przykładem tego jest powszechna niechęć do komasacji gruntów. Wynikiem takiej polityki i ukształtowanej przez nią sytuacji jest zjawisko reprodukcji *equilibrium in poverty*.

W Polsce nie ma jasno i precyzyjnie sformułowanej definicji i statusu prawnego gospodarstwa rolnego, jako podmiotu gospodarczego. Na potrzeby statystyki publicznej wykorzystuje się bardzo pojemną definicję gospodarstwa (można ją znaleźć w Rocznikach Statystycznych GUS). Mieszczą się w niej jednostki niezasługujące na miano gospodarstwa rolnego. Przykładowo, w zbiorowości statystycznie wyodrębnionych gospodarstw w Polsce jest prawie 400 tys. gospodarstw rolnych (jednostek za takowe uznawanych), niewytwarzających żadnej produkcji rolnej, co jest niewątpliwym marnotrawstwem zasobów rolniczych, zwłaszcza ziemi. Gospodarstwa niewytwarzające produktów rolnych, i to w odpowiedniej ilości (np. minimum 4 SO lub 2 ESU), nie powinny być uznawane za gospodarstwa rolne i mieć prawa korzystania z wyżej wymienionych przywilejów wynikających z polityki rolnej, a więc polityki zaadresowanej do producentów rolnych. W przepisach szczegółowych, regulujących dostęp gospodarstw do poszczególnych instrumentów wspólnej polityki rolnej (np. płatności bezpośrednich czy rent strukturalnych), wymienia się minimalną wielkość obszarową (na ogół jest to 1 ha, jak w przypadku płatności bezpośrednich), a nie stosuje się jednak w tym przypadku wskaźników wielkości ekonomicznej<sup>4</sup>.

Podróżując po Polsce, łatwo zauważyć wzrost liczby działek rolnych, na których nie jest prowadzona żadna produkcja rolna. Zjawisko porzucania ziemi rolniczej (*abandonment*) jest szczególnie widoczne wokół wielkich miast, ale występuje też na tzw. ścianie wschodniej i w kilku innych regionach kraju. Z produkcji rolnej wycofują się liczne, drobne gospodarstwa rolne, co nie idzie na ogół w parze z przejmowaniem znajdującej się tam ziemi przez większe, towarowe gospodarstwa rolne. Argumentem na rzecz wycofywania się z rolnictwa jest mała opłacalność produkcji rolnej, co w drobnych gospodarstwach jest rzeczą zrozumiałą. W Polsce i w innych krajach z jednej strony następuje wzrost kosztów wyposażenia gospodarstwa, pozwalającego na jego utrzymanie w systemie produkcji rolnej, co staje

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (uaktualniona w 2010 r.) głosi: „Za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów, o których mowa w art. 1, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nieposiadającej osobowości prawnej” [art. 2, p. 1]. Nieco inaczej definiuje gospodarstwo rolne Kodeks Cywilny: „Za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częścią, urządzeniami i inwentarzem, jeśli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego [art. 553 k.c.]”.

się progiem żywotności gospodarstwa, jako podmiotu ekonomicznego. W Polsce nie działa czynnik łagodzący tę barierę, jakim może być spółdzielczość i inne formy współdziałania rolników, w tym wspólne użytkowanie maszyn i ciągników. Z drugiej strony w drobnych gospodarstwach znajduje się dużo sprzętu i budynków bardzo słabo wykorzystywanych. Prawie co drugie drobne gospodarstwo w kraju posiada traktor, na który przypada zaledwie 5,2 ha. W większych gospodarstwach wskaźnik ten wynosi ponad 18 ha. Drobne gospodarstwa masowo wycofują się z hodowli zwierząt, co prowadzi do tego, że ponad 2/3 budynków gospodarczych w tego typu jednostkach nie jest wykorzystywanych. Uzasadniona jest więc teza, iż w drobnych gospodarstwach nasila się marnotrawstwo rolniczych zasobów produkcyjnych: ziemi, pracy i materialnych środków produkcji. Większość drobnych gospodarstw przestaje być żywotna ekonomicznie i nie ma szans na uzyskanie takiej żywotności.

Podjęmowane w naszym kraju próby komasacji gruntów rolnych, w tym zwłaszcza w regionach o wielkim rozdrobnieniu (np. w Polsce Południowo-Wschodniej), kończyły się niepowodzeniem. Wynikało to na ogół z niewielkiego zainteresowania gospodarzy wzrostem produkcji rolnej (czemu sprzyja komasacja) i dążeniu do przekształcenia działek rolnych w działki budowlane czy rekreacyjne, tam gdzie tylko było to możliwe. Można łatwo obserwować fatalne skutki rozdrobnienia rolnictwa polskiego dla przestrzennego zagospodarowania kraju, w tym sieci osiedleńczej i infrastruktury, oraz dla utrzymania zasobów ziemi rolniczej. Typowa dla naszego kraju szachownica gruntów, będąca dziedzictwem historycznym i przez wielu uważana za uroczy element polskiego pejzażu rolnego, zapełnia się stopniowo różnego rodzaju budynkami mieszkalnymi i gospodarczymi. Prowadzi to do ukształtowania jednego z najbardziej chaotycznych systemów budownictwa i zagospodarowania przestrzeni na obszarach wiejskich w Europie. Masowość drobnych gospodarstw i związane z tym rozdrobnienie ziemi rolniczej oraz bezradność polityki wobec takich gospodarstw mają duży wkład do tego niekorzystnego zjawiska.

Jest wiele dowodów na to, że „małe przestało być piękne, a stało się problemem społeczno-gospodarczym”<sup>5</sup>. Nieprzypadkowo więc zatytułowano konferencję, na której był wygłoszony także ten referat: „Drobne gospodarstwa – wielki problem”<sup>6</sup>.

Drobne gospodarstwa i problemy społeczno-ekonomiczne z nimi związane muszą stopniowo przechodzić z gestii polityki rolnej do domeny polityki rozwoju obszarów wiejskich, polityki regionalnej i innych rodzajów polityki horyzontalnej. Rozwiązanie problemów ludności związanej z drobnymi gospodarstwami rolnymi, zwłaszcza problemów dochodowo-socjalnych, nie może być dokonane w ramach polityki rolnej. Teza ta nie neguje potrzeby uwzględnienia drobnych gospodarstw w polityce rolnej, chociażby z tego względu, że w gospodarstwach tych ulokowane są znaczne rolnicze zasoby produkcyjne, zwłaszcza ziemi.

---

<sup>5</sup> Uwaga ta nawiązuje do znanej książki E.F. Schumachera: *Małe jest piękne (Small is beautiful)*, w której pokazywano zalety i potencjał drobnych gospodarstw i innych małych podmiotów gospodarczych, będących „blisko człowieka i ziemi” [Schumacher 1981].

<sup>6</sup> Była to konferencja zorganizowana przez Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk w Warszawie w dniu 11 marca 2013 roku.

## WNIOSKI KOŃCOWE

Po raz kolejny zanosi się, że Unia Europejska przyjmie wobec drobnych gospodarstw rozwiązania, które będą łatwo dostępne, uproszczone i nieefektywne. Wcześniej przedstawiona propozycja *small farmers scheme* na lata 2014–2020 ma takie właśnie cechy. Nie rozwiąże ona najważniejszych problemów związanych z drobnymi gospodarstwami, nie poprawi efektywności wykorzystania zasobów produkcyjnych znajdujących się w tej grupie gospodarstw i utwierdzi krytyków WPR w przekonaniu, że polityka ta jest niedostatecznie proprodukcyjna, nie sprzyja wzmocnieniu produktywności europejskiego rolnictwa, koncentruje się na wspieraniu dochodów i jest bardzo nieprecyzyjnie zaadresowana (*targeting*).

Wynikają z tego następujące wnioski:

1. Dostęp drobnych gospodarstw do instrumentów i funduszy WPR powinien być w części utrudniony, a w części ułatwiony i niezbędne jest przyspieszenie „naturalnej selekcji” gospodarstw.

2. Korzystanie z ze środków WPR przez gospodarstwa niskotowarowe (granica może tu być np. 4 SO) powinno być przedmiotem wieloletniego kontraktu zawartego przez każde z tych gospodarstw z agencją finansującą programy wspierania drobnych gospodarstw. W realizację *small farmers scheme* zaangażowane być powinny w szerokim zakresie ośrodki doradztwa rolniczego (ODR). Rolą doradców byłaby pomoc w doborze kierunków działania gospodarstwa i odpowiedniego kontraktu. Kontrakt ten może być stosunkowo prosty i łatwo egzekwowalny. Jego przedmiotem powinno być m.in. realizowanie koncepcji wielofunkcyjnego rolnictwa, w tym odpowiednia dbałość o jakość ziemi rolniczej i jej wykorzystanie.

3. Drobne gospodarstwa powinny być ważnym adresatem działań uruchamianych w ramach II filara WPR i innych rodzajów polityki unijnej i krajowej, gdyż rozwiązanie problemu drobnych gospodarstw leży głównie w sferze pozarolniczej, chociaż rolnicze aspekty tego problemu nie mogą być lekceważone.

Z jednej strony Polska, jako jeden z krajów unijnych, posiadających bardzo dużą liczbę drobnych gospodarstw rolnych, będzie niewątpliwie popierała te propozycje, które ułatwiają i upraszczają dostęp owych gospodarstw do środków unijnych. Niewątpliwym priorytetem jest tu dążenie do pozyskania jak największych środków przez jak największą liczbę beneficjentów. Z drugiej strony nasz kraj ze względu na masowość drobnych gospodarstw i nasilenie problemów z tym związanych powinien być zainteresowany wypracowaniem skutecznych i efektywnych sposobów rozwiązywania tych problemów. Można tu wiele zrobić we własnym, krajowym zakresie, nie oglądając się na UE. Potrzebne są jednak w tym celu rozwiązania kompleksowe i międzysektorowe, uwzględniające m.in. system emerytalno-rentowy (KRUS), opodatkowanie rolników, opodatkowanie gruntów, politykę zagospodarowania przestrzennego, prawo spadkowe, rynek ziemi rolniczej, programy wspierania przedsiębiorczości na wsi, spółdzielczość wiejską, systemy sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych, programy odnowy wsi itp. Próby stworzenia takiej koncepcji jak dotychczas w naszym kraju nie podjęto.

## BIBLIOGRAFIA

- Błąd M., 2011: *Wielozawodowość w rodzinach rolniczych. Przyczyny, uwarunkowania i tendencje rozwoju*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Browne W.P., Skees J.R., Swanson L.E., Thompson P.B., Unnevehr L.J., 1992: *Sacred Cows and Hot Potatoes. Agrarian Myths in Agricultural Policy*. Westview Press, Boulder.
- Bukraba-Rylska I., 2012: *Rola drobnych gospodarstw rolnych w tworzeniu kapitału i dziedzictwa kulturowego wsi*. „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych” 1: 43–60.
- Chrobak T., 1998: *Filozoficzne przesłanki agraryzmu*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Rzeszów.
- Davidova S. i inni, 2013: *Semi-subsistence farming – value and directions of development. Study*. European Parliament, Brussels.
- Dzun W., 2013: *Drobne gospodarstwa rolne osób fizycznych w polskim rolnictwie w latach 2002–2010* (maszynopis).
- Eurostat, 2010: *Farm Structure Survey*. European Commission, Brussels.
- Fedyszak-Radziejowska B., 2012: *Agraryzm – zapomniany świat norm i wartości*. „Wieś i Rolnictwo” 2: 57–68.
- Gorlach K., 1994: *Obronić ducha Ameryki. Kwestia rolna i socjologia wsi we współczesnych Stanach Zjednoczonych*. Nakładem Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Kotarbiński T., 1982: *Traktat o dobrej robocie*. Ossolineum, Wrocław.
- Rural Development in the EU. Statistical and Economic Information Report 2012*. European Commission, Brussels.
- Schumacher E.F., 1981: *Małe jest piękne*. PIW, Warszawa
- Wilkin J. (red.), 2010: *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Wyszyński S., 1985: *Do chłopów polskich. Fragmenty kazań i przemówień*. „Znak” 1–2: 7–18.
- Zegar J.S., 2012: *Współczesne wyzwania rolnictwa*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

## AXIOLOGY AND PHRASEOLOGY POLICY ON SMALL FARMS IN POLAND AND THE EUROPEAN UNION

**Abstract.** There is a mass phenomenon of small, semi-subsistence farms in the European Union. Most of these farms are located in the new member states joining the EU in 2004 and in 2007 (notably in Romania and Poland), additionally there are also many such farms in Italy, Greece and Portugal. Solving the problem of small farms is a difficult task without an evident solution in many states, including Poland. Current EU intervention supports small farms using the instruments of the Common Agricultural Policy (CAP), and also addresses a group of households, but the efficiency and effectiveness of these activities is low. This article analyses both axiological premises policy of small farms, as well as practical solutions for this problem. It concludes that there is a need for a comprehensive and innovative policy for small farmers on a national scale, this, to a large extent independent of the CAP.

**Key words:** small farms, Common Agricultural Policy, the Polish agriculture, agricultural policy axiology, phraseology policy