

Doc. dr hab. Marek GRUCHELSKI
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie
Dr Józef NIEMCZYK

Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur w Warszawie

MAŁE GOSPODARSTWA ROLNE W POLSCE A PARADYGMAT ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO®

Small farms in Poland and the paradigm
of sustainable development®

*Autorzy dziękują Panu Marcinowi Gruchelskiemu za wydatną pomoc edytorską
w przygotowaniu tekstu niniejszego artykułu.*

Paradygmat rozwoju zrównoważonego jest widoczny w polskich dokumentach odnoszących się do wsi, rolnictwa i ich otoczenia ekologicznego. W obszarze problematyki rozwoju małych gospodarstw rolnych, jak również w odniesieniu do całego rolnictwa, nadal widoczna jest tendencja do preferowania industrialnego (a nie zrównoważonego) modelu rozwoju rolnictwa. W praktyce oznacza to, iż popierany jest rozwój gospodarstw poprzez wzrost jego skali produkcji i jej koncentrację. Taki model, pomimo obowiązujących standardów proekologicznych, nie zawsze jest korzystny dla środowiska naturalnego. Tymczasem, to małe gospodarstwa rolne są, ze swej natury, proekologiczne i jednocześnie ważne ze względów społecznych, zatem ich rewitalizacja, poprzez aktywizację produkcyjną, byłaby korzystna z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego. Gospodarstwa te są również istotne z racji zapewnienia krajowego bezpieczeństwa żywnościowego, zwłaszcza na wypadek głębokich kryzysów gospodarczych, politycznych i militarnych. Rewitalizacja małych gospodarstw wymaga jednakże działań o charakterze kompleksowym. Obok wsparcia budżetowego (inwestycyjno-modernizacyjnego), niezbędne jest ożywienie (lub odbudowanie) instytucji spółdzielczego rynku, przede wszystkim w zakresie zbytu i sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych z gospodarstw oraz zliberalizowanie uciążliwych, zwłaszcza dla małych gospodarstw rolnych, przepisów i procedur administracyjno-weterynaryjnych, w stopniu i zakresie większym niż jest to obecnie zawarte w obowiązującym od 2015 roku Systemie dla małych gospodarstw.

The paradigm of sustainable development is visible in the Polish documents related to rural areas, agriculture and their ecological environment. In the area of development issues of small farms, as well as whole agriculture, there is a visible preference towards industrial (not sustainable) development model of agriculture. In practice, this means that the development of farms is supported by the increase in the scale of production and its concentration. This model, despite the current ecological standards, is not always beneficial to the environment. Meanwhile, small farms are, by their nature, ecological and at the same time important for social reasons, so their revitalization through activation of production, would be beneficial from the point of view of sustainable development. These farms are also important to ensure national food security, especially in the case of deep economic crises, political and military. Revitalization of small farms, however, requires complex measures. In addition to budget support (investment and modernization), it is necessary to revive (or rebuild) the institution of cooperative market, primarily in the field of outlet and direct sales of agricultural products from farms and liberalization of burdensome, particularly for small farms, regulations and procedures of administrative and veterinary sciences, and to the extent greater than it is currently contained in applicable in 2015 System for small farms.

WSTĘP

Paradoks polityki rozwojowej w stosunku do małych (o powierzchni do 10 hektarów) oraz względnie małych gospodarstw rolnych (o powierzchni do kilkunastu hektarów oraz wielkości ekonomicznej wynoszącej nie więcej niż 10 tysięcy euro)¹ polega na tym, że powszechnie dostrzega się niekwestionowane zalety gospodarcze, społeczne i ekologiczne tych gospodarstw, jednocześnie traktując je, jako rezerwar taniej ziemi, łatwo dostępnych zasobów naturalnych oraz taniej siły roboczej, podkreślając zarazem ich zacofanie rozwojowe, niską efektywność ekonomiczną (zwłaszcza mierzoną wydajnością pracy) i niską konkurencyjność.² Zjawisko to szczególnie widoczne po akcesji Polski do Unii Europejskiej bezpośrednio związane jest z przyspieszeniem wzrostu i rozwoju gospodarczego a także postępującymi przemianami strukturalnymi w polskiej gospodarce. Należy w tej kwestii zwrócić uwagę na wzrost popytu na ziemię na potrzeby inwestycyjno-produkcyjne oraz wyraźną rywalizację przedsiębiorców o budżetowe środki strukturalne i udział w rynku rolno-żywnościowym. O dobra materialne i potencjał produkcyjno-rynkowy małych gospodarstw rolnych konkurują nie tylko rolnicy (przede wszystkim rozwojowi, posiadający gospodarstwa o większej powierzchni i skali produkcji), ale również przedsiębiorcy, zarówno krajowi, jak i zagraniczni, związani z sektorem i rynkiem rolno-żywnościowym a także będący przedstawicielami innych sektorów gospodarki. W rezultacie, **różne środowiska lobbystyczne skutecznie blokują koncepcje i wsparcie rozwojowe dla małych gospodarstw rolnych.** Podatny grunt dla tego typu praktyk tworzy się dzięki **naładowaniu dominującemu w teorii ekonomii neoklasycznej industrialnemu modelowi rozwoju rolnictwa, w którym uznaje się za obiektywny proces przekształcania się gospodarstw małych, chłopskich i rodzinnych w gospodarstwa**

komercyjne, a następnie agrobiznesowe.³ Z punktu widzenia teoretycznego i w odniesieniu do długiego okresu (wielu pokoleń), takie ujęcie zagadnienia można uznać za poprawne. Powyższy model stosowany jest w wielu krajach zachodnich o wielkich obszarach rolniczych i o bardzo wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. W Polsce, taki proces transformacji w rolnictwie, zwłaszcza szybki, nie musi nastąpić ze względu na wiele niekorzystnych uwarunkowań, do których zaliczyć należy między innymi bariery rozwoju społeczno-gospodarczego, a także niekorzystną sytuację polityczno-militarną. Zdaniem autorów, **małe i średnie gospodarstwa rolne w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem ich produkcji rolno-żywnościowej oraz infrastruktury technicznej) powinny być chronione nie tylko ze względu na ich funkcje społeczne i ekologiczne, ale również ze względu na ich strategiczne potencjalne znaczenie w zakresie zabezpieczenia potrzeb żywnościowych i życiowych w okresach głębokich kryzysów gospodarczo-politycznych i militarnych. Powinny być one, obok gospodarstw dużych, drugim biegunem polskiego dualnego rolnictwa.** Gospodarstwa te, ze względu na swój lokalny charakter, są znacznie bardziej odporne na sytuacje kryzysowe oraz gwarantują potencjalne znaczące pokrycie lokalnego popytu na żywność, co więcej, względnie taniej, świeżo i nisko schemizowaną. Ponadto, zwiększają one różnorodność rynku rolno-żywnościowego, a tym samym dają konsumentom żywności możliwość większego wyboru towarów, co jest immanentną cechą gospodarki wolnorynkowej [15].

W związku z wieloletnią już **dezaktywizacją** produkcyjną małych i względnie małych gospodarstw rolnych, która uległa nasileniu przede wszystkim po akcesji Polski do UE, wiele z tych gospodarstw nie ma charakteru rozwojowego. Jest to związane z wieloma uwarunkowaniami, w tym także natury rodzinnej i brakiem następców, jak również ze względu na świadomą rezygnację z produkcji rolniczej (pomimo formalnego posiadania gospodarstwa) wskutek wyboru korzystniejszej zarobkowo pracy poza własnym gospodarstwem. Wydaje się jednak, że **wielu właścicieli małych gospodarstw byłoby skłonnych realizować produkcję towarową lub łączyć ją z pracą zarobkową poza gospodarstwem, jeżeli zostałyby zlikwidowane bariery administracyjno-weterynaryjne w zakresie produkcji rolnej (w szczególności zwierzęcej) oraz sprzedaży produktów rolnych do stałych i bliższych punktów zbytu w ramach sprzedaży bezpośredniej typowych produktów rolnych, zarówno roślinnych, jak i zwierzęcych [16].**

Należy stwierdzić, iż **głównymi warunkami rewitalizacji małych gospodarstw rolnych w Polsce, poza wsparciem rozwojowym (inwestycyjnym), jest liberalizacja przepisów i procedur administracyjno-weterynaryjnych oraz odblokowanie, a następnie wspieranie rynków zbytu dla wytwarzanych przez nie produktów rolno-żywnościowych.**

Aktywizacja małych i względnie małych gospodarstw rolnych jest obecnie specyficzną polską racją stanu, która powinna być wreszcie zrozumiana i upodmiotowiona w programach rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym

1 Przeważnie za małe (drobne) gospodarstwa rolne uważa się gospodarstwa o powierzchni do 5 hektarów użytków rolnych. Szacuje się, że ich liczba wynosi w Polsce ok. 760 tysięcy (Patrz - Szafrąńska M., Żmija J. – „Społeczne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania drobnych gospodarstw rolnych w Polsce”, *Więś i Rolnictwo*. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa. Warszawa 2015. Nr 1/2015) [13]. W niniejszym opracowaniu, za małe gospodarstwa przyjęto (za GUS-em) gospodarstwa o powierzchni wynoszącej mniej niż 10 hektarów użytków rolnych. Aktualna liczba takich gospodarstw w Polsce wynosi aż 1040 tysięcy (73% populacji gospodarstw oraz ok. 60% użytków rolnych).

Według innych danych, liczba gospodarstw rolnych o powierzchni do 5 hektarów wyniosła w 2010 roku 887 tysięcy (637 tysięcy – prognoza na 2020 r.), natomiast liczba gospodarstw o powierzchni od 5 do 10 hektarów wyniosła w 2010 r. 355 tysięcy (280 tysięcy - prognoza na 2020 r.). Prognozuje się zatem, że liczba gospodarstw o powierzchni do 10 hektarów wyniesie w 2020 roku 917 tysięcy (Patrz - Michna W. – „Aktualizacja prognoz w zakresie struktury i liczby gospodarstw rolnych oraz pogłowia zwierząt gospodarskich w Polsce w perspektywie 2020 r., w świetle wstępnych wyników *Spisu Rolnego 2010 r.*”. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB. Warszawa 2011) [5].

2 Według autorów, **powszechnie głoszona teza o niskiej efektywności ekonomicznej małych gospodarstw rolnych jest nieprzekonywująca, przede wszystkim biorąc pod uwagę naturalnie realizowane przez te gospodarstwa (bezkosztowo i bezinwestycyjne) funkcje w zakresie ochrony środowiska oraz rolę, jaką spełniają społeczne.** Jest to związane, między innymi, z relatywnie niedużymi kosztami lokalnej infrastruktury oraz względnie tanią siłą roboczą pozyskiwaną z obszarów wiejskich. Istnienie małych gospodarstw gwarantuje również beznakładowe utrzymanie bioróżnorodności, zarówno w odniesieniu do naturalnie występujących roślin, jak również zwierząt dziko żyjących. W kontekście powyższych argumentów, **można sformułować tezę, iż równoległe do spadku liczby gospodarstw małych, bioróżnorodność będzie malała [2, 3].**

3 Patrz - Tomczak F. - „*Rolnictwo industrialne u progu XXI wieku.*”, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2003, Nr 3/2003 [14].

regionalnych, a także w programach wsparcia budżetowego, kierowanego do rolnictwa, jego otoczenia rynkowego i przyrodniczego.

Z punktu widzenia gospodarstw mniejszych obszarowo, **niezwykle istotne jest odbudowanie i wspieranie rynków skupu produktów rolnych** (w szczególności wobec zniszczenia, bądź ograniczenia funkcjonowania w okresie transformacji po 1989 roku powszechnej wcześniej, a niezbędnej do funkcjonowania drobnych gospodarstw rolnych, spółdzielczości zaopatrzenia i zbytu),⁴ jak również **odbudowanie systemu powiązania tych gospodarstw z przetwórstwem rolno-żywnościowym** (poprzez rozwój lokalnego spółdzielczego przetwórstwa). Lokalna spółdzielczość zaopatrzenia i zbytu jest bardziej adekwatna dla małych gospodarstw rolnych, niż promowany obecnie model grup producenckich, które są bardziej uprzywilejowane nawet w odniesieniu do gospodarstw dużych, w przypadku produkcji intensywnej (np. ogrodniczej) i skoncentrowanej na danym terenie. Uznać można, że naprzeciwko tym potrzebom wychodzi przygotowywany w resorcie rolnictwa projekt ustawy o *spółdzielniach rolników*⁵[10].

Niestety, od 1997 roku, czyli od momentu uzyskania przez Polskę członkostwa w Światowej Organizacji Handlu (WTO – *World Trade Organization*) oraz od czasu akcesji Polski do UE w 2004 roku, **w dużym stopniu ograniczone zostały przepisami unijnymi i przepisami WTO możliwości zadowalającego wykorzystywania środków pomocy publicznej na cele wsparcia podmiotów produkcyjno-usługowych**. Sytuacja ta szczególnie niekorzystnie wpływa na rozwój podmiotów drobnych, najmniej konkurencyjnych, w tym małych gospodarstw rolnych, które z zasady powinny być wspierane przez państwo, zarówno w aspekcie inwestycyjno-modernizacyjnym jak i rynkowym. **Każda nowa forma wsparcia budżetowego danej grupy podmiotów gospodarczych musi być notyfikowana w Komisji Europejskiej oraz w Sekretariacie WTO** a także musi uzyskać zgodę lub co najmniej nie zostać zakwestionowana z punktu widzenia zobowiązań traktatowych, zaakceptowanych przez stronę polską.

Następną, **szczególną barierą rozwojową mniejszych obszarowo gospodarstw rolnych, zwłaszcza małych, są nadmiernie rozbudowane i niefunkcjonalne unijne przepisy administracyjno-weterynaryjne, dotyczące zwłaszcza chowu zwierząt gospodarskich oraz obrotu lokalnego produktami zwierzęcymi**. W praktyce, **zablokowana jest sprzedaż bezpośrednia produktów rolno-żywnościowych z gospodarstw rolnych** (zwłaszcza pochodzenia zwierzęcego).⁶ Jest to jedna z głównych przyczyn dezagrywacji polskiej wsi. Prawie połowa polskich gospodarstw rolnych, w tym większość gospodarstw drobnych, ma charakter bezinwentarzowy, a więc nie posiada produkcji zwierzęcej. Ma to swoje wysoce niekorzystne skutki ekonomiczne (dochodowe),⁷ społeczne (zanika etos tradycyjnej pracowitości na

wsi i w rolnictwie, nasilają się zjawiska patologii społecznej) oraz przyrodniczo-krajobrazowe. Z polskiego krajobrazu znikają zwierzęta gospodarskie a powszechnym zjawiskiem, w szczególności w niektórych rejonach, są postępujące ugorry i zakrzaczenia. Zjawiska te znacząco osłabiają gwarancje krajowego bezpieczeństwa żywnościowego [2, 3]. Zapewnienie krajowego bezpieczeństwa żywnościowego, także na wypadek różnych kryzysów, jest jednym z głównych powodów opiekuńczej roli państwa w stosunku do powszechnych w Japonii drobnych gospodarstw rolnych.⁸

Wraz z upowszechnianiem się w teorii ekonomii (aczkolwiek powolnym), paradygmatu rozwoju zrównoważonego, na co niewątpliwie wpływ mają ogólnoświatowe porozumienia i dokumenty prospołeczne i proekologiczne,⁹ **coraz częściej negatywnie ocenia się skutki dotychczas realizowanego modelu rolnictwa industrialnego**. Ocenia się, że **na skutek intensyfikacji rolnictwa zniszczeniu uległo, w ostatnich pięćdziesięciu latach, ponad 75% bioróżnorodności** (roślin naturalnych i zwierząt dziko żyjących).¹⁰

Współcześnie, rozwój różnych krajów, w tym Polski, oparty jest coraz konsekwentniej na wcześniej opracowywanych strategiach rozwoju uwzględniających koncepcję rozwoju zrównoważonego. W Polsce obowiązująca jest w obecnej perspektywie finansowej UE – *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012 – 2020*. Jednocześnie, przygotowywany jest obecnie w odniesieniu do gospodarstw małych, w ramach PROW² u 2014 – 2020, *Program restrukturyzacji małych gospodarstw* [6]. W następstwie tego, należy oczekiwać spójnego, kompleksowego i zgodnego z potrzebami, programu rozwoju zrównoważonego małych i względnie małych gospodarstw (w tym większych od 10 hektarów użytków rolnych, ale kwalifikowanych poniżej 10 tysięcy euro wielkości ekonomicznej).

Celem niniejszego artykułu jest ocena adekwatności różnych proponowanych działań (dokumentów: strategicznych i operacyjnych), odnoszących się do rozwoju małych gospodarstw rolnych.

MAŁE I WZGLĘDNIE MAŁE GOSPODARSTWA ROLNE W STRATEGII ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU WSI, ROLNICTWA I RYBACTWA NA LATA 2012 – 2020.

W Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012 – 2020, praktycznie rzecz biorąc, nie ma bezpośredniego odniesienia do małych gospodarstw

środków budżetowych w ramach systemu pomocy społecznej.

4 O tym, że taka forma spółdzielczości nie jest jednak reliktem odnoszącym się wyłącznie do centralnego systemu sterowania (systemu socjalistycznego), świadczy jej powszechność w rozdrobnionym rolnictwie japońskim, a więc w gospodarce wolnorynkowej.

5 Patrz - Sejmowy projekt ustawy o *spółdzielniach rolników*, przygotowany w VII kadencji Sejmu RP (Druk nr 612, z 2012 roku).

6 Rada Ministrów zaakceptowała w dniu 27 września 2016 roku projekt ustawy o *sprzedaży bezpośredniej*.

7 Niższe dochody rolnicze gospodarstw, zwłaszcza drobnych, wpływają bezpośrednio na wzrost potrzeb wspierania wielu rodzin rolniczych ze

środków budżetowych w ramach systemu pomocy społecznej.
8 Należy nadmienić, że po okresie II wojny światowej, **japońska wieś** (jak również rolnictwo, posiadające wówczas niespełna 5 mln hektarów użytków rolnych) **zapewniła zakwaterowanie i wyżywienie dla ponad 17 mln ludzi**, którzy nie mieli możliwości zamieszkania i wyżywienia w zniszczonych po wojnie miastach.

9 Ważne ogólnoświatowe porozumienia oraz dokumenty prospołeczne i proekologiczne warte uwagi to m.in.: **Porozumienie klimatyczne w Paryżu** (dokumenty tego porozumienia są obecnie w procesie ratyfikacji), **Agenda ONZ**, dotycząca rozwoju zrównoważonego, jak również **Encyklika Papieża Franciszka** pt. „*LAUDATO SI*” (Patzr - Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego - Nr 2/2015 oraz Nr 1/2016).

10 Por. materiały z konferencji EurActiv (wersja internetowa) – *Innowacyjne rolnictwo a odpowiedzialne państwo; kierunki rozwoju i instrumenty finansowania*. Warszawa, 29 kwietnia 2016 r.

rolnych, poza załącznikiem do Strategii [8, s. 91], gdzie stwierdza się, że „*odgrywają one relatywnie małą rolę w sensie produkcyjnym (m.in. ze względu na ich dezaktywizację produkcyjną po 2004 roku – dopisek autorów), jednakże pełnią ważną funkcję środowiskową i społeczną. Mimo małej zdolności produkcji towarowej posiadają one duży potencjał w wytwarzaniu tradycyjnej żywności lokalnej bądź produktów niszowych. Jednocześnie struktura działek rolnych gospodarstw małoobszarowych (o małej powierzchni) wnosi szczególną wartość w zachowanie walorów krajobrazowych i środowiskowych (np. mozaikowość i zmienność użytkowania użytków rolnych). Z drugiej strony, dużą słabością gospodarstw o małym areale użytków rolnych w Polsce jest ich stopień rozwoju gospodarczego, ponieważ prowadzą one najczęściej produkcję o charakterystyce zbliżonej do gospodarstw wielkoobszarowych, której opłacalność jest niska. Można, zatem uznać, że wyzwaniem stojącym przed tymi gospodarstwami jest dostosowanie profilu ich działalności produkcyjnej do potencjału produkcyjnego i środowiskowego.*”

Zdaniem autorów, w istocie, **małe gospodarstwa mają obecnie profil produkcyjny zbliżony do gospodarstw dużych**. Taka sytuacja wynika przede wszystkim z faktu, iż **wiele małych gospodarstw prowadzi jedynie produkcję roślinną i mało pracochłonną, gdyż ze względu na brak własnego sprzętu rolniczego jest zmuszona korzystać z usług zewnętrznych (np. w uprawie kukurydzy na ziarno), bądź wcale nie uprawia swoich gruntów ornych (jak również trwałych użytków zielonych), ponieważ są one użytkowane przez sąsiadujące z nimi gospodarstwa duże**. Ponadto, gospodarstwa te często prowadzą produkcję rolną, która ogranicza się jedynie do tych kierunków produkcji (głównie roślinnych, mało pracochłonnych), które są objęte względnie łagodnymi rygorami administracyjnymi, a uzyskiwane produkty są łatwo zbywalne (np. ziarna zbóż).

Zasadnicza część „Strategii” ma charakter ogólny i nie odnosi się bezpośrednio do małych gospodarstw rolnych. Stwierdza się w niej [8, s. 17], że ogólnym celem rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa jest, obok poprawy jakości życia, „*efektywne wykorzystanie ich zasobów [...] dla zrównoważonego rozwoju kraju*”. W Strategii nie zawarto również bezpośredniego odniesienia do małych gospodarstw rolnych w omówieniu celów szczegółowych (oraz priorytetów tych celów).

Analizowana „Strategia” posiada szereg niedoskonałości natury merytorycznej, spośród których należałoby, przede wszystkim, zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- ❖ **W priorytecie 1.4.: „Zapobieganie i ograniczanie wykluczenia społecznego i aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich”** pominięto zagadnienie możliwości i potrzeby aktywizacji produkcyjnej małych gospodarstw rolnych ze względów dochodowych, zwłaszcza w rejonach gdzie występuje deficyt pozarolniczych miejsc pracy.
- ❖ **W priorytecie 3.1.: „Utrzymanie i poprawa jakości bazy produkcyjnej rolnictwa i rybactwa”** mało trafnie omówiona została kwestia stosowania *tradycyjnych instrumentów stabilizowania cen rolnych*¹¹, jak również, zbyt ogólnie nadmieniona została potrzeba poprawienia pozycji rynkowej gospodarstw rolnych.

- ❖ **W priorytecie 4.3.: „Dostosowanie struktur sektora rolno-żywnościowego do zmieniających się wyzwań w Polsce, UE i skali globalnej”** akcentuje się potrzebę prac nad *opodatkowaniem dochodów uzyskiwanych z rolnictwa i majątku wykorzystywanego do prowadzenia działalności rolniczej*. Jest to niezrozumiałe stwierdzenie wobec względnie niskiej opłacalności w typowych kierunkach produkcji rolniczej (poza działami specjalnymi), jak również wobec niskiego, wynoszącego zaledwie około 50% udziału dochodów z produkcji rolniczej w ogólnym dochodzie rolniczym (tj. po uwzględnieniu płatności bezpośrednich). Opodatkowanie rolniczego majątku produkcyjnego oznacza dodatkowe obniżenie opłacalności produkcji rolniczej i dochodów z tej produkcji.¹²
- ❖ **W priorytecie 5.1.: „Ochrona środowiska naturalnego w sektorze rolniczym i różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich”** wyeksponowano potrzebę uzależnienia płatności bezpośrednich od spełniania wymogów zasady wzajemnej zgodności oraz potrzebę dalszego rozwoju gospodarstw ekologicznych. Niestety, całkowicie pominięto kwestię przyjaznego oddziaływania na środowisko naturalne małych i względnie małych gospodarstw rolnych.

Z punktu widzenia znaczenia małych gospodarstw rolnych dla zrównoważonego rozwoju, istotna jest ocena wskaźników monitorowania i realizacji omawianej Strategii. Za godne rozważenia powinno się uznać uwzględnienie, przy ocenie realizacji Celu 3. (*Bezpieczeństwo żywnościowe*), wskaźników dotyczących powierzchni użytków rolnych małych i względnie małych gospodarstw rolnych realizujących produkcję zwierzęcą (a tym samym stosujących głównie nawożenie organiczne) oraz powierzchni użytków rolnych gospodarstw ekologicznych. Ponadto, w Celu 3. Strategii proponuje się uwzględnienie wskaźnika *powierzchni użytków rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej*. Zaznaczyć należy, że taki wskaźnik nie musi być jednoznaczny z proekologicznym gospodarowaniem, szczególnie w przypadku stosowania intensywnego nawożenia mineralnego i chemicznej ochrony roślin.

Do oceny stanu realizacji Celu 5. Strategii (*Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich*) proponowany jest między innymi wskaźnik *zmiana wskaźnika liczebności pospolitych ptaków krajobrazu rolniczego*. Niezbędne byłoby też uwzględnienie w tym wskaźniku typowych zwierząt niefruujących, chociaż ustalenie ich liczebności jest znacznie trudniejsze niż w przypadku ptaków. Istotne byłoby również wzięcie pod uwagę wskaźnika oceny liczebności pszczoł i innych gatunków zapyłających.

Reasumując, należy stwierdzić, iż oceniana **Strategia jest z natury swojej wieloaspektowa i nakreśla ogólnie sformułowane niezbędne cele i warunki rozwoju zrównoważonego wsi, rolnictwa i rybactwa**. Niestety, jak wykazano, nie ze wszystkimi sformułowaniami i interpretacjami zawartymi w Strategii można się zgodzić. **Podstawowym mankamentem Strategii jest niedocenianie znaczenia naturalnie przyjaznego oddziaływania na**

11 Obecne możliwości oddziaływania na ceny rolne są bardzo ograniczone.

12 W dalszej części tekstu zwrócono uwagę na potrzebę promowania spółdzielczości i grup producenckich na rynku rolno-żywnościowym, z czym, zdaniem autorów niniejszego opracowania, należałoby się zgodzić.

środowisko, dominujących liczebnie, małych gospodarstw rolnych (wręcz podkreśla się niską świadomość ekologiczną mieszkańców obszarów wiejskich), jak również niedoceniające znaczenia tych gospodarstw w kształtowaniu bezpieczeństwa żywnościowego, zwłaszcza potencjalnie, w okresach kryzysowych.

MAŁE I WZGLĘDNIE MAŁE GOSPODARSTWA ROLNE W DOKUMENTACH OPERACYJNYCH

Program Restrukturyzacja małych gospodarstw (PROW 2014-2020)

Program ten w zakresie poruszanej problematyki jest zbliżony do Programu wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych, realizowanego w pierwszej po akcesji Polski do UE perspektywie finansowej, w ramach PROW'u 2004 – 2006. Jest to, zatem pozytywny aspekt wprowadzonych zmian w stosunku do perspektywy 2007 – 2013, w której zrezygnowano ze specjalnego programu adresowanego do gospodarstw małych [9]. Niestety, Program *Restrukturyzacja małych gospodarstw* jest mniej dostępny dla rolników (wskutek obwarowania wieloma warunkami i zobowiązaniami), niż niejako egalitarny, ograniczony jedynie pulą środków przeznaczonych na wsparcie, wspomniany program dla gospodarstw niskotowarowych. Katalog tych ograniczeń obejmuje między innymi następujące warunki¹³ [7]:

Rolnik musi być ubezpieczony w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Rolników. Nie może zatem pracować poza gospodarstwem, co ewidentnie leży w sprzeczności z charakterem gospodarstw drobnych, których istotą jest ich dwuzawodowość.

O objęciu danego rolnika Programem decyduje kolejność na liście ustalanej na podstawie ilości punktów uzyskanych przez rolników wnioskodawców.

- ❖ Rolnik musi posiadać biznesplan, w którym zobowiązuje się do osiągnięcia wielkości ekonomicznej gospodarstwa do kwoty minimum w wysokości 10 tysięcy euro (czyli równowartości ok. 40 tysięcy złotych nadwyżki bezpośredniej – dochodu rolniczego).
- ❖ Rolnik musi uczestniczyć w unijnym lub krajowym systemie jakości.
- ❖ Rolnik musi prowadzić ewidencję przychodów i rozchodów w gospodarstwie.
- ❖ Rolnik objęty Programem nie może korzystać ze wsparcia w ramach PROW'u na rozwój działalności pozarolniczej.

Ocena wymienionych warunków uczestniczenia w Programie¹⁴ [4] upoważnia do stwierdzenia, że nie będzie on powszechny i dostępny dla przeciętnych właścicieli małych gospodarstw. Będzie on miał głównie elitarny charakter,

13 Patrz – Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Wsi z dnia 23 października 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej na operacje typu „Restrukturyzacja małych gospodarstw” w ramach poddziałania „Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020.

14 Patrz – IRWiR PAN, ECORYS Polska Sp. z o.o., IUNG PIB – „Ocena ex-ante Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020”, (wersja internetowa – wrzesień 2016 r.).

a beneficjenci będą się rekrutowali z rodzin zamożnych, posiadających zakumulowane środki, do zainwestowania w małe gospodarstwo w celu jego dalszego wzrostu i rozwoju. **Wsparcie rozwojowe deklarowane w ramach Programu, wynoszące kwotę 60 tysięcy złotych na gospodarstwo, jest nieznaczące w stosunku do ogółu potrzeb inwestycyjno-modernizacyjnych typowego małego gospodarstwa.** Nie można wykluczyć sytuacji, w której wiele gospodarstw objętych Programem będzie pochodziło z zakupu, w celu aplikowania o wsparcie rozwojowe.

Program ten będzie więc jedynie nieznaczącym przyczynkiem do masowej aktywizacji produkcyjnej małych gospodarstw rolnych w Polsce.

Projekt ustawy o spółdzielniach rolników

Prace nad ożywieniem i rozwojem spółdzielczości rolników w Polsce trwają od kilku lat. W niniejszym opracowaniu poddaje się analizie dostępny sejmowy projekt ustawy o *spółdzielniach rolników* z 2012 roku (Druk nr 612). Zakłada się, że zawiera on najistotniejsze propozycje regulacji, które będą wdrożone w najbliższym czasie na podstawie ostatecznej rządowej wersji ustawy, przygotowywanej aktualnie w resorcie rolnictwa.

W analizowanym projekcie proponuje się, aby nowe spółdzielnie, tworzone z inicjatywy rolników, mogły być zakładane, przez co najmniej 5 członków (art. 4, ust. 1). Miałyby to na celu upowszechnienie spółdzielni, jako podstawowej i pierwotnej formy organizacji rynku rolnego. Jednocześnie dopuszcza się możliwość dostosowania się aktualnie funkcjonujących spółdzielni zaopatrzenia i zbytu do nowych przepisów „w ciągu dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy” (art. 18, ust. 1), przy czym nie stanowiłoby to prawnego obowiązku przekształcania się spółdzielni działających na wsi w spółdzielnie rolnicze funkcjonujące zgodnie z nowymi zasadami a jedynie możliwość dobrowolnego przekształcenia. Spółdzielnie te byłyby organizowane w spółdzielnie powiatowe, wojewódzkie i ogólnokrajowe (lub związki spółdzielni).

Celem działalności gospodarczej spółdzielni rolników (art. 3) byłyby, między innymi, działania, takie jak: planowanie produkcji, przechowywanie produktów rolnych, koncentracja podaży i organizowanie sprzedaży, czy zaopatrywanie rolników w środki produkcji.¹⁵ Tak rozległy wachlarz działań

15 Zgodnie z treścią art. 3. projektu ustawy o spółdzielniach rolników:

„1. Celem działalności gospodarczej spółdzielni rolników jest prowadzenie przez rolników-producentów wspólnej działalności na rzecz ich gospodarstw rolnych, w tym:

- 1) planowanie produkcji i dostosowywanie jej do warunków rynkowych ze szczególnym uwzględnieniem jej ilości i jakości,
- 2) przechowywanie, konfekcjonowanie i standaryzacja produktów rolnych,
- 3) koncentracja podaży oraz organizowanie sprzedaży produktów rolnych,
- 4) przetwarzanie produktów rolnych i organizowanie sprzedaży produktów przetwórstwa,
- 5) zaopatrzenie rolników-producentów w środki do produkcji,
- 6) świadczenie usług mechanicznych związanych z produkcją rolną
- 7) stosowanie i upowszechnianie korzystnych dla środowiska metod uprawy, technologii produkcji i metod gospodarki odpadami.

2. Statut spółdzielni rolników może przewidywać prowadzenie innej działalności na rzecz swoich członków i środowiska, w którym działa spółdzielnia, w szczególności: usługowej, społeczno-kulturalnej, edukacyjnej i ekologicznej, o ile nie stoi to w sprzeczności z zasadni-

wydać się być zadowalający.

Proponowane jest wsparcie budżetowe dla tworzonych spółdzielni, poprzez zwolnienia z podatku od spadków i darowizn, zwolnienia z podatków i opłat lokalnych oraz podatku dochodowego od osób prawnych. Te instrumenty mają charakter pomocy publicznej i wymagają zarówno notyfikacji, jak i akceptacji Komisji Europejskiej. Być może będzie to największa przeszkoda we wdrożeniu proponowanej ustawy. **Trzeba podkreślić, że bez pomocy budżetowej spółdzielnie rolników nie mają szans na powstanie i funkcjonowanie. Jako przykład, świadczyć o tym może powszechna, a zarazem wspierana ze środków budżetowych, spółdzielczość rolnicza w Japonii.**

System dla małych gospodarstw

Ułatwienia w obowiązujących unijnych przepisach administracyjno-weterynaryjnych (w *zasadzie wzajemnej zgodności*), uciążliwych dla małych gospodarstw rolnych, zaproponowano na bieżącą perspektywę finansową UE (2014 - 2020) już w 2013 roku.¹⁶ *Zasada wzajemnej zgodności* zobowiązuje rolnika do właściwego uwzględniania w procesie produkcji aspektów środowiskowo-klimatycznych, a także w zakresie kultury rolnej, zdrowia publicznego, ochrony zdrowia zwierząt i roślin oraz tzw. dobrostanu zwierząt. Rolnicy prowadzący małe gospodarstwa, którzy zadeklarowali udział w systemie płatności dla małych gospodarstw, są zwolnieni z przestrzegania tej zasady, w tym z kontroli¹⁷ z powyższego zakresu. Niestety, z tego systemu wyłączono przepisy i procedury weterynaryjne, szczególnie uciążliwe dla małych gospodarstw, ograniczające sprzedaż bezpośrednią z gospodarstw a w rezultacie zniechęcające do prowadzenia produkcji zwierzęcej, a tym samym stymulujące dezagraryzację wsi i rolnictwa. Ponadto, na produkcję zwierzęcą w małych gospodarstwach rolnych równie destrukcyjnie oddziałuje administracyjny system ewidencji i identyfikacji zwierząt gospodarskich (kolczykowanie). W związku z tym, powinien on być również zliberalizowany w odniesieniu do tych gospodarstw, w szczególności w zakresie dotyczącym zwierząt ubijanych na potrzeby własne.

Do *Systemu małych gospodarstw* mogli zgłaszać się rolnicy (tylko w 2015 r.), którzy otrzymują płatności bezpośrednie w kwocie niższej niż 1250 euro.¹⁸ Oznacza to, że zainteresowanie Systemem może być w Polsce niewielkie, ponieważ w praktyce obejmuje on gospodarstwa najmniejsze, nieaktywne produkcyjnie oraz prowadzone przez osoby pracujące poza rolnictwem lub starsze. System nie będzie miał więc znaczącego wpływu na ożywienie produkcyjne gospodarstw

małych, tym bardziej, że nie liberalizuje najistotniejszych barier administracyjnych i weterynaryjnych, ograniczających produkcję zwierzęcą, nawet na potrzeby własne. Niemniej jednak, system ten, ze względu na uproszczoną formę, będzie zadowalający dla administracji Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

WNIOSKI

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, paradygmat – myślenie kategoriami rozwoju zrównoważonego (rolnictwa, wsi i otoczenia ekologicznego), to znaczy o charakterze wieloaspektowym, jest widoczne zarówno w *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012 – 2020*, jak również w *Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020*. Ponadto, także inne dokumenty i działania operacyjne obejmują w swojej istocie poszczególne aspekty idei rozwoju zrównoważonego.

Małe i względnie małe gospodarstwa rolne, zostały w Strategii omówione jedynie w formie implicytnej. Dokumenty i działania operacyjne, odnoszące się do gospodarstw małych są nadal zdominowane koncepcją modelu industrialnego rozwoju rolnictwa i wsi. Przez rozwój tych gospodarstw najczęściej rozumie się wzrost ich wielkości i skali produkcji (koncentrację), co przeważnie wiąże się z niekorzystnym oddziaływaniem na środowisko naturalne, pomimo zalecanych i obowiązujących standardów środowiskowych. O takim podejściu świadczy też **Program restrukturyzacja małych gospodarstw, wymuszający wręcz wzrost rozmiarów danego gospodarstwa. Program ten będzie miał w głównej mierze charakter elitarny, ponieważ będzie dotyczył nieznacznej liczby gospodarstw, ze względu na ograniczone środki budżetowe, jak również, ze względu na trudne i różnorodne warunki uczestnictwa w nim.**

Nie ma obecnie działań, które pozwalałyby na powszechną aktywizację produkcyjną małych gospodarstw (wobec ich małej aktywności produkcyjnej), przy równoczesnych działaniach pozwalających na unowocześnianie i racjonalizację ich potencjału produkcyjnego. Punktem wyjścia do takich działań może być wdrożenie ustawy *o spółdzielniach rolników* (wobec rozpadu lub ograniczenia działalności spółdzielczości zaopatrzenia i zbytu), ale **sam proces rewitalizacji i aktywizacji produkcyjnej** (podobnie jak spółdzielczość rolników) **musi być wspierany przez Państwo.** Spółdzielczość rolników, to jednak tylko jeden z wielu warunków powszechnej i kompleksowej rewitalizacji i aktywizacji produkcyjnej małych gospodarstw. Do innych warunków zaliczyć należy „odblokowanie” **sprzedaży bezpośredniej produktów (w tym przetworzonych) z gospodarstw rolnych** (niezbędne jest jak najszybsze wdrożenie przygotowywanej ustawy) oraz **zliberalizowanie uciążliwych, zwłaszcza dla małych gospodarstw rolnych, przepisów i procedur administracyjno-weterynaryjnych**, w stopniu większym niż jest to zawarte w *Systemie dla małych gospodarstw*.

W kwestii pozostałych aspektów rozwoju zrównoważonego, to od momentu akcesji Polski do UE są one uwzględniane w kolejnych programach PROW. Dotyczy to zarówno aspektu ekologicznego (poprzez programy rolno

czym celem jej działalności określonym w ust. 1.

3. *Przychody z działalności, o której mowa w ust. 2 nie mogą przekroczyć 25% ogólnych przychodów spółdzielni.*”

16 Patrz - Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1306/2013 oraz Nr 1307/2013 [11, 12].

17 We wdrożonym w Polsce *Systemie dla małych gospodarstw* formalnie nie zwolniono ich z przestrzegania *zasady wzajemnej zgodności*, natomiast zwolniono je z kontroli dotyczących tej zasady. Gospodarstwa małe są zwolnione z tzw. *obowiązku zazielenienia*, wprowadzonego po raz pierwszy w bieżącej perspektywie finansowej (Patrz - Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – „*System dla małych gospodarstw*”. Informacja internetowa – wersja z września 2016 r.) [1].

18 Dotyczy to gospodarstw o powierzchni wynoszącej do 5 - 6 hektarów użytków rolnych. Gospodarstwa takie powinny mieć powierzchnię minimum 1 hektara użytków rolnych i otrzymywać minimum 200 euro płatności bezpośrednich.

środowiskowe), jak również aspektu społecznego (poprzez wsparcie rozwoju pozarolniczych miejsc pracy na wsi).

Rewitalizacja i powszechna aktywizacja produkcji na większości małych i względnie małych polskich gospodarstw rolnych byłaby z naturalnych względów korzystna (bez potrzeby zwiększania wsparcia budżetowego) dla rozwoju zrównoważonego wsi, rolnictwa i jego otoczenia ekologicznego.

LITERATURA

- [1] **AGENCJA RESTRUKTURYZACJI I MODERNIZACJI ROLNICTWA. 2016.** System dla małych gospodarstw. (wersja internetowa, wrzesień 2016 r.).
- [2] **GRUCHELSKI M., J. NIEMCZYK. 2014.** „Potrzeby i niezbędne działania w zakresie aktywizacji gospodarczo-społecznej i ekologicznej małych gospodarstw rolnych”. *Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego* 2/2014: 146-150.
- [3] **GRUCHELSKI M., J. NIEMCZYK. 2011.** „Znaczenie drobnotowarowych gospodarstw rolnych; jak je skutecznie wspierać”. *Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego* 1/2011: 112-116.
- [4] **IRWIR PAN, ECORYS POLSKA SP. Z O. O. IUNG PIB. 2016.** Ocena ex-ante Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020. (wersja internetowa, wrzesień 2016 r.).
- [5] **MICHNA W. 2010.** Aktualizacja prognoz w zakresie struktury i liczby gospodarstw rolnych oraz pogłowia zwierząt gospodarskich w Polsce w perspektywie 2020 r., w świetle wstępnych wyników Spisu Rolnego 2010 r. Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB.
- [6] **MINISTERSTWO ROLNICTWA I ROZWOJU WSI. 2016.** Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020. (wersja internetowa, wrzesień 2016 r.).
- [7] **MINISTERSTWO ROLNICTWA I ROZWOJU WSI. 2015.** Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 października 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej na operacje typu „Restrukturyzacja małych gospodarstw” w ramach poddziałania „Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020 (Dz. U. z dnia 6 listopada 2015 r., poz. 1813). (wersja internetowa, wrzesień 2016 r.).
- [8] **MINISTERSTWO ROLNICTWA I ROZWOJU WSI. 2016.** Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012 – 2020. (wersja internetowa, wrzesień 2016 r.).
- [9] **PARLAMENT EUROPEJSKI. 2013.** Projekt Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie małych gospodarstw rolnych (2013/2096(INI)). (wersja internetowa, wrzesień 2016 r.).
- [10] **SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ. 2012.** Projekt ustawy o spółdzielniach rolników. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej – VII kadencja. Druk nr 612. (wersja internetowa – wrzesień 2016 r.).
- [11] **PARLAMENT EUROPEJSKI. 2013.** Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE): Nr 1306/2013. (wersja internetowa z 2013 roku).
- [12] **PARLAMENT EUROPEJSKI. 2013.** Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE): Nr 1307/2013. (wersja internetowa z 2013 roku).
- [13] **SZAFRAŃSKA M., J. ŻMIJA. 2015.** Społeczne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania drobnych gospodarstw rolnych w Polsce. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa. *Więś i Rolnictwo* 1/2015.
- [14] **TOMCZAK F. 2003.** Rolnictwo industrialne u progu XXI wieku. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej. Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.
- [15] **WOŚ A., J. ZEGAR. 2002.** Rolnictwo społecznie zrównoważone. Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.
- [16] **ZEGAR J. 2012.** Gospodarstwa rodzinne wobec wyzwań żywienia i ochrony środowiska. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa. *Więś i Rolnictwo* 4/2012.