

Małgorzata Bulkowska

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB w Warszawie

WSPARCIE DROBNYCH GOSPODARSTW ROLNYCH W ŚWIETLE ZMIAN WPR PO 2013 ROKU

THE SUPPORT FOR SMALL FARMS IN THE CAP PROPOSALS AFTER THE YEAR 2013

Słowa kluczowe: WPR, płatności bezpośrednie, drobne gospodarstwa rolne, gospodarstwa niskotowarowe, przemiany strukturalne

Key words: CAP, direct payments, small farm, semi-subsistence farm, structural change

Abstrakt. Celem badań było zidentyfikowanie zmian w strukturze obszarowej gospodarstw w ciągu ostatniego dziesięciolecia, określenie roli jaką odgrywają drobne gospodarstwa rolne (o powierzchni 1-5 ha) w Polsce, zbadanie jaki wpływ na ich rozwój miała dotychczasowa WPR oraz jakie mogą przynieść zmiany WPR po 2013 r. Wykorzystano dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) oraz literaturę przedmiotu. Badaniami objęto lata 2002-2010.

Zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce

Jedną z charakterystycznych cech polskiego rolnictwa jest rozdrobniona struktura agrarna. W 2010 r. aż 55% (862 tys.) gospodarstw miało powierzchnię nie większą niż 5 ha, zajmując 14% (1189 tys. ha) powierzchni użytków rolnych w kraju (rys. 1). Największy jest udział takich gospodarstw w woj. małopolskim (84%), podkarpackim (82%) i śląskim (77%), a najmniejszy w woj. podlaskim (30%), warmińsko-mazurskim (31%) i kujawsko-pomorskim (32%). Od 2002 r. liczba gospodarstw rolnych w Polsce systematycznie się zmniejsza. Najwięcej ubywa gospodarstw najmniejszych obszarowo (1-5 ha), rośnie natomiast liczba gospodarstw największych (o powierzchni powyżej 50 ha). Jest to pożądany kierunek przemian. Zmiany te są jednak zbyt powolne i nie powodują istotnych przeobrażeń strukturalnych w polskim rolnictwie. Zakładając, że przez najbliższe lata ta tendencja zostanie utrzymana, w 2020 r. gospodarstwa rolne o powierzchni do 5 ha będą wciąż stanowiły dominującą grupę, a ich udział zmniejszy się zaledwie o 4 p.p. i będzie wynosił 51%. Jednocześnie udział największych gospodarstw o powierzchni powyżej 50 ha zwiększy się z 1,7 do 3,3% (tab. 1).

Dane te świadczą o tym, iż postępujące zmiany strukturalne w rolnictwie, pomimo iż w ostatnim okresie zostały zdynamizowane, nadal dokonują się powoli, a drobne gospodarstwa rolne będą wciąż stanowiły nieodłączny element polskiego rolnictwa. Warto także podkreślić, że w Polsce skończył się okres polaryzacji gospodarstw (wzrost liczny najmniejszych i dużych a zmniejszenie grupy środkowej)¹. Mieszkańcy wsi wyraźnie rezygnują z rolnictwa jako dodatkowego i ubocznego źródła zarobkowania.

Tabela 1. Liczba gospodarstw rolnych powyżej 1 ha według powierzchni użytków rolnych
Table 1. The number of farms larger than 1 hectare of agricultural area

Rok/ Year	Gospodarstwa o powierzchni użytków rolnych/ <i>Farm agricultural area category [ha]</i>						
	razem/total	1-5	5-10	10-20	20-30	30-50	50 i więcej/50 or more
2002	1 956 141	1 146 890	426 869	266 623	64 265	31 678	19 816
	100	59	22	14	3,3	1,6	1
2010	1 562 605	861 792	351 741	224 645	61 281	35 996	27 150
	100	55	23	14	3,9	2,3	1,7
2020*	1 210 536	612 774	276 142	181 399	57 745	42 230	40 245
	100	51	23	15	4,8	3,5	3,3

* prognoza; obliczenia własne/forecast; author's calculations.

Źródło: Powszechny Spis Rolny 2002 i 2010

Source: Agricultural Census 2002 and 2010

¹ Jednocześnie zmienia się powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach rolnych: w 2010 r. w gospodarstwach o powierzchni 1-5 ha znajdowało się 14% powierzchni UR kraju (w 2002 – 17%), natomiast gospodarstwa powyżej 50 ha w 2010 r. gospodarowały na 30% UR kraju (w 2002 na 26%).

Celem badań było przedstawienie zmian w strukturze obszarowej gospodarstw w ostatnim dziesięcioleciu oraz roli drobnych gospodarstw (do 5 ha) w wpływu WPR na ich rozwój.

Wsparcie gospodarstw rolnych

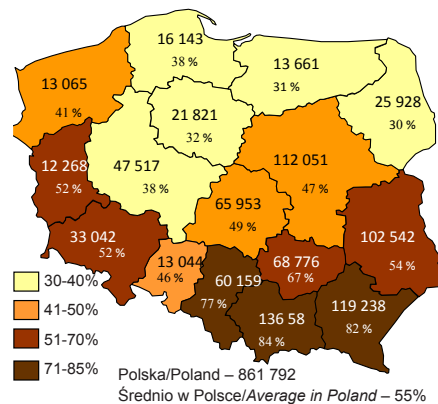
Wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej (UE) polskie rolnictwo i gospodarka żywnościowa zostały objęte mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Dla rolników oznaczało to przede wszystkim dostęp do płatności bezpośrednich oraz innych instrumentów wsparcia przewidzianych przez WPR, w tym z funduszy unijnych, ale także konieczność dostosowania swojej działalności do standardów obowiązujących w UE oraz zaostrzoną konkurencję na Jednolitym Rynku Europejskim (JRE). Zwiększeniu konkurencyjności gospodarstw rolnych miały służyć m.in. programy współfinansowane ze środków UE kierowane na rozwój wsi i obszarów wiejskich. Pierwszym był przedakcesyjny program SAPARD. W latach 2004-2006 wdrażane były równolegle dwa programy: 1) Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2004-2006) oraz 2) SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (SPO „Rolnictwo”), a od 2007 r. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2007-2013). Wszystkie wymienione programy dysponowały niewielkimi w porównaniu z potrzebami budżetami, co powodowało, że wsparcie otrzymywało relatywnie niewielkie grono odbiorców. Rolnicy mogli korzystać z szeregu proponowanych działań, w tym uzyskać wsparcie na inwestycje w gospodarstwach rolnych. Instrument ten był realizowany najpierw w programie SAPARD, następnie SPO „Rolnictwo” i obecnie w PROW 2007-2013 [Bułkowska 2011].

Wymagania stawiane producentom rolnym wymuszały na nich podejmowanie odpowiednich inwestycji, jednak nie wszystkie, w szczególności małe gospodarstwa, dysponowały odpowiednim kapitałem, by je zrealizować. Rozwiązaniem mogło być wykorzystanie wsparcia ze środków UE. Aby uzyskać dofinansowanie inwestycji, rolnicy musieli jednak najpierw sfinansować ją w całości ze środków własnych, a dopiero po jej zakończeniu otrzymywali refundację poniesionych kosztów. Ponadto, dodatkowym ograniczeniem były kryteria dostępu, jak np. dolna granica wielkości ekonomicznej gospodarstwa. Z tego powodu ze wsparcia inwestycyjnego korzystały przede wszystkim duże, rozwojowe gospodarstwa. W konsekwencji wiele drobnych gospodarstw upadło. Wprawdzie wszystkie gospodarstwa rolne mogły otrzymywać płatności bezpośrednie, a te położone na obszarach o niekorzystnych warunkach do produkcji rolniczej również z płatności ONW, ale otrzymywane przez drobne gospodarstwa kwoty były niewielkie. W 2010 r. płatności otrzymało około 1400 tys. spośród 1563 tys. gospodarstw spełniających kryterium minimalnej powierzchni (1 ha). Można więc przypuszczać, że ponad 150 tys. gospodarstw nie złożyło wniosków o płatność.

Mając na uwadze strukturę gospodarstw rolnych w Polsce oraz fakt, iż jedynie około 300 tys. gospodarstw o wielkości ekonomicznej powyżej 8 ESU ma możliwość uzyskania porównywalnych dochodów, należy większą uwagę zwrócić na gospodarstwa mające 4-8 ESU i do nich kierować w szczególności wsparcie, gdyż mają one największą szansę zasilić grono tych najlepszych gospodarstw. Nie należy również pomijać gospodarstw niskotowarowych i nietowarowych, stwarzając im warunki do rozwoju. W latach 2004-2006 do gospodarstw niskotowarowych kierowany był specjalny instrument – „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”, który jednak został wycofany po 2006 r. [Rowiński 2008]. W projektach rozporządzeń zmieniających WPR po 2013 r. przewiduje się płatność ryczałtową dla małych gospodarstw jako alternatywną formę wsparcia.

Wsparcie gospodarstw niskotowarowych

Działanie „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” miało na celu zwiększenie możliwości restrukturyzacji gospodarstw rolnych o niewielkim potencjale ekonomicznym. Wsparcia miało charakter premii stanowiącej równowartość 1250 euro rocznie, wypłacanej rolnikom przez maksymalnie 5 kolejnych lat, czyli łącznie około 25 tys. zł. Podstawowym kryterium dostępu była wielkość ekonomiczna gospodarstwa, wynosząca od 2 do 4 ESU. Ponadto, rolnicy składając wnioski o wsparcie, zobowiązywali



Rysunek 1. Liczba i udział gospodarstw rolnych o powierzchni 1-5 ha UR w ogólnej liczbie gospodarstw powyżej 1 ha UR w poszczególnych województwach

Figure 1. The number and share of farms operating from 1 ha to 5 ha of agricultural land in the total number of farms with an area of more than 1 ha, by voivodeship

Źródło: jak w tab. 1

Source: see tab. 1

się do rozwoju swego gospodarstwa przez osiągnięcie jednego lub kilku wskazanych celów pośrednich. Ich realizacja była warunkiem wypłaty premii w 4 i 5 roku [Bułkowska, Chmurzyńska 2007].

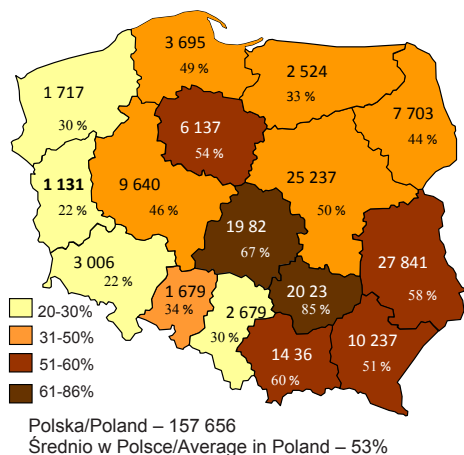
Pomimo dużego zainteresowania wsparciem, nie zostało ono wprowadzone, tak jak większość realizowanych w latach 2004-2006 działań, do programu PROW 2007-2013. Podstawową przyczyną były niewielkie rezultaty działania, spowodowane niską kwotą wsparcia w dodatku rozłożoną na 5 lat. Jednorazowa subwencja mogłaby zapewne przyczynić się do niewielkiego wzrostu potencjału produkcyjnego gospodarstwa, ale w zaproponowanej formie wsparcie pełniło głównie rolę pomocy socjalnej. Warto także podkreślić, że próg minimalnej wielkości ekonomicznej będącej ekonomicznym dowodem spełnienia warunku restrukturyzacji gospodarstwa wyznaczony został na poziomie zaledwie 4 ESU², a takie gospodarstwo nie zapewnia rolnikowi właściwego dochodu [Rowiński 2010].

Duże zainteresowanie wsparciem wynikało przede wszystkim z łatwych kryteriów dostępu, które spełniało wiele gospodarstw w Polsce. Rolnicy nie tylko nie musieli posiadać wkładu własnego, nie ponosili także żadnych dodatkowych sankcji w przypadku niewywiązania się z zadeklarowanych we wniosku celów pośrednich, poza wstrzymaniem wypłaty premii w 4 i 5 roku.

W działaniu przeprowadzono dwa nabory wniosków. Pierwszy trwał od 1 lutego 2005 r. do 23 marca 2005 r., a drugi od 6 listopada 2006 r. do 16 listopada 2006 r. W pierwszym terminie rolnicy złożyli 115 647 wniosków, a w drugim 57 081 wniosków. Łącznie o wsparcie ubiegało się 173 tys. rolników, a otrzymało je 158 tysięcy. Najwięcej gospodarstw niskotowarowych uzyskało wsparcie w woj. świętokrzyskim (85%) i łódzkim (67%), a najmniej w woj. dolnośląskim i lubuskim (po 22%) (rys. 2).

Najczęściej deklarowanymi przez rolników celami pośrednimi był zakup maszyn rolniczych (43%) oraz zakup zwierząt gospodarskich (32%). Mając na uwadze, że ze środków PROW 2007-2013³ wsparcie otrzymywało 153 tys. rolników można wnioskować, że większość z nich zrealizowała deklarowane cele i otrzymała wsparcie także w 4 i 5 roku. Średnia wielkość ekonomiczna gospodarstw w chwili złożenia wniosku o wsparcie wynosiła 2,9 ESU, a planowana po zakończeniu programu 4,8 ESU, co oznacza, że gospodarstwa w ciągu 5 lat przy pomocy uzyskanego wsparcia miałyby zwiększyć swoją wielkość ekonomiczną o blisko 2 ESU. Gospodarstwa, którym udało się osiągnąć żywotność ekonomiczną na poziomie 4 i więcej ESU, mają potencjał rozwojowy i zasadne jest ich dalsze wspieranie w celu stworzenia im warunków do przekształcenia się w gospodarstwa dochodowe. Ważne są nie tylko działania inwestycyjne, ale szkolenia i usługi doradcze.

Do określenia stopnia towarowości gospodarstw brana pod uwagę jest wielkość ekonomiczna gospodarstw, a nie ich powierzchnia, w związku z czym mogą one mieć zarówno kilka, jak i kilkanaście hektarów. Warto jednak zwrócić uwagę, że aż 86% gospodarstw, które otrzymały wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych miało powierzchnię nie większą niż 10 ha, a blisko 40% mniejszą niż 5 ha [Raport z oceny... 2009]. Zważywszy, że gospodarstwa o powierzchni od 1 do 10 ha użytków rolnych stanowią w Polsce 78%, ze wsparcia skorzystało 16% gospodarstw w tej grupie wielkości. Jest to zatem dość znaczący udział.



Rysunek 2. Liczba i udział gospodarstw rolnych o wielkości od 2 do 4 ESU korzystających ze wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych w poszczególnych województwach

Figure 2. The number and share of farms with an economic size ranging from 2 to 4 ESU receiving the semi-subsistence farm support in each voivodeship

Źródło/Source: Charakterystyka gospodarstw... 2008

² ESU – jednostka wielkości ekonomicznej gospodarstwa mierzona wysokością standardowej nadwyżki bezpośredniej. Standardowa nadwyżka bezpośrednia to przeciętna dla danego regionu wartość produkcji uzyskanej z 1 ha lub od 1 zwierzęcia, pomniejszona o przeciętne koszty bezpośrednie, niezbędne do wytworzenia tej produkcji. 1 ESU = 1200 euro.

³ Na realizację zobowiązań w działaniu „Wsparcie gospodarstw niskotowarowych” z lat 2004-2006 przewidziano w programie PROW 2007-2013 560 mln euro, czyli 3,6% budżetu programu.

Wsparcie drobnych gospodarstw po 2013 roku

Drobne gospodarstwa rolne są charakterystyczne nie tylko dla Polski, ale i całej UE, a w szczególności dla „nowych” krajów członkowskich. Pełnią one istotną rolę w realizacji funkcji publicznych w aspekcie społeczno-kulturowym, jak i środowiskowym i również powinny być wspierane. Do małych gospodarstw powinny być jednak kierowane inne programy niż do gospodarstw towarowych. Komisja Europejska w propozycjach legislacyjnych WPR po 2013 r. przewiduje szczególnie rodzaj wsparcia gospodarstw nietowarowych i niskotowarowych. Byłaby to płatność ryczałtowa, na którą kraj członkowski będzie mógł wydatkować do 10% krajowej koperty⁴ (Rozporządzenie PE i Rady z dnia 12 października 2011 r. Nr 628 *ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej*).

Według propozycji KE rolnik występujący z wnioskiem o przyznanie wsparcia w 2014 r. miałby możliwość zdecydowania o udziale w systemie dla drobnych producentów rolnych. Rolnicy którzy zdecydowaliby się uczestniczyć w tym systemie, otrzymywaliby co roku płatność ryczałtową. Kwota rocznej płatności miałaby być ustanowiona na jednym z następujących poziomów: 1) kwoty nieprzekraczającej 15% średniej płatności krajowej na beneficjenta; 2) kwoty odpowiadającej średniej płatności krajowej na 1 ha pomnożona przez liczbę hektarów wynoszącą maksymalnie trzy oraz nie mogłaby być niższa niż 500 euro ani wyższa niż 1000 euro, czyli wahałaby się w przedziale 2-4 tys. zł. Beneficjenci byłoby przy tym zwolnieni z obowiązku przestrzegania zasad wzajemnej zgodności⁵. Takie rozwiązanie niewątpliwie stanowiłoby znaczne uproszczenie zarówno dla zainteresowanych rolników, jak i dla administracji krajowych. Warto jednak zaznaczyć, że 500 euro na rok to nie jest kwota, która może być nazwana zapomogą socjalną nawet dla najmniejszych gospodarstw. Z drugiej jednak strony w 2011 r. JPO do 1 ha wynosiła 710,26 zł, co oznacza że gospodarstwa o wielkości poniżej 3 ha otrzymywały kwotę mniejszą niż 500 euro i to właśnie dla tych proponowany system jest najbardziej korzystny. W 2010 r. gospodarstw o powierzchni UE 1-3 ha było w Polsce ponad 573 tys., co oznacza, że chętnych do uzyskania uproszczonych płatności może być bardzo dużo i należy się spodziewać, że cała dostępna kwota (10% koperty krajowej) zostanie wykorzystana. Pomimo relatywnie niewielkiej kwoty wsparcia, proponowane rozwiązanie jest dla wielu najmniejszych gospodarstw korzystniejsze od dotychczasowego, gdyż ogranicza wymagania i zwalnia z wykonywania w zamian jakichkolwiek działań rozwojowych w gospodarstwie. Jednakże z uwagi na zdecydowanie pasywny i socjalny charakter konstrukcji systemu będzie on zniechęcał rolników do dalszej restrukturyzacji gospodarstwa, w związku z czym ważne jest, by rolnicy mogli sami ocenić i zdecydować w jakim systemie chcą brać udział.

Podsumowanie

Proponowane rozwiązanie z pewnością zmniejszyłoby obciążenie biurokratyczne i obniżyło koszty transakcyjne, nie jest to jednak instrument rozwiązujący problemy małych gospodarstw. Warto podkreślić zapis wykluczający ze wsparcia te gospodarstwa, które zostały celowo podzielone w celu uzyskania korzyści finansowych, dzięki któremu uniknie się sztucznego rozdrabniania i tak niewielkich gospodarstw. Jednakże równie ważne, a nawet ważniejsze od płatności bezpośrednich są dotacje na restrukturyzację w regionach, w których istnieje dużo niewielkich gospodarstw, a przede wszystkim programy dotyczące doradztwa w zakresie rozwoju gospodarczego dla drobnych producentów rolnych.

Wsparcie z programów inwestycyjnych dotychczas trafiło głównie do dużych gospodarstw, co prowadziło do zwiększania różnic rozwojowych pomiędzy największymi i najmniejszymi gospodarstwami w Polsce. Nieopłacalność produkcji, brak środków na inwestycje, rosnące ceny środków produkcji oraz coraz ostrzejsze wymagania ze strony UE doprowadziły do upadku wielu rodzinnych gospodarstw, a więc wpłynęły na wzrost bezrobocia na obszarach wiejskich. Proponowane zmiany poziomu dopłat po 2013 r. nie będą miały wpływu na tempo zmian struktury obszarowej gospodarstw. Dlatego ważny jest odpowiedni program aktywnie oddziałujący na drobne gospodarstwa rolne w ramach WPR. Nie ulega wątpliwości, że rodzinne gospodarstwa rolne odgrywają istotną rolę zarówno w kwestii zachowania dziedzictwa kulturowego kraju, jak i bioróżnorodności. Programy skierowane do małych gospodarstw powinny mieć na celu wsparcie lokalnej produkcji, lokalnych rynków oraz wykorzystania popytu na żywność niszową. Takie gospodarstwa są zbyt małe, by być partnerem dla przemysłu rolno-spożywczego, nawet jeśli połączą się w grupy producenckie, bo takie rozwiązanie może być korzystne ale dla średnich gospodarstw.

⁴ Koperta finansowa jest sumą płatności bezpośrednich, przysługujących krajowi członkowskiemu na podstawie przyznanych w danym roku limitów produkcji oraz wysokości stosowanych w danym roku stawek płatności bezpośrednich.

⁵ Zasada wzajemnej zgodności oznacza powiązanie wysokości uzyskiwanych płatności bezpośrednich, a także płatności otrzymywanych w ramach działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013) zawartych w osi II, tj. płatności rolnośrodowiskowych, płatności ONW za gospodarowanie na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, a także płatności za zalesianie gruntów rolnych, ze spełnianiem przez beneficjentów określonych wymogów.

Literatura

- Bułkowska M.** 2011: Efekty WPR w odniesieniu do rolnictwa. [W:] Analiza efektów realizacji polityki rolnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich. *Raport Programu Wieloletniego*, 26, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Bułkowska M., Chmurzyńska K.** 2007: Wyniki realizacji PROW I SPO „Rolnictwo” w latach 2004-2006. *Raport Programu Wieloletniego*, 65, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Charakterystyka gospodarstw w 2007 r. 2008: GUS, Warszawa.
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006. MRiRW, Warszawa.
- Powszechny Spis Rolny 2002. GUS, Warszawa.
- Powszechny Spis Rolny 2010. 2011: GUS, Warszawa.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013. MRiRW, Warszawa.
- Raport z oceny *ex-post* PROW 2004-2006. 2009: MRiRW, Warszawa.
- Rowiński J.** 2008: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji. *Raport Programu Wieloletniego*, 118, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Rowiński J. (red.)**. 2010: Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich. *Raport Programu Wieloletniego*, 178, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 października 2011 r. Nr 625 *ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej*. COM (2011) 625, wersja ostateczna.

Summary

In the last decade, the structural changes in Polish agriculture were more dynamic than in the preceding decade. The most important changes included the decrease the farm number and the increasing share of the largest farm size category. These changes are insufficient and do not significantly alter the structure of Polish agriculture, and small farms will constitute the dominant group for many years to come. Family farms play an important role in the implementation of public socio-cultural and environmental functions and, therefore, should be subject to separate instruments in the form of subsidy for restructuring in regions with many small farms, and, foremost, programs focused on small farm economic growth. An interesting solution is proposed by the EC system of direct payments to small farmers, mainly because of its simplified nature, but it will not affect the rate of change of farm structure.

Adres do korespondencji:

mgr Małgorzata Bułkowska
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB w Warszawie
ul. Świętokrzyska 20
00-002 Warszawa
tel. (22) 505 44 03
e-mail: bulkowska@ierigz.waw.pl