

# Jan Stoksik

---

## Formy pomocy unijnej dla małych gospodarstw rolnych w Polsce

---

Zeszyty Prawnicze 15/1, 205-229

---

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JAN STOKSIK

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

## FORMY POMOCY UNIJNEJ DLA MAŁYCH GOSPODARSTW ROLNYCH W POLSCE

Nowa perspektywa finansowa Unii Europejskiej (dalej UE) przyniosła wiele zmian w zakresie gospodarowania środkami budżetowymi, zwiększając dyscyplinę ich wydatkowania pod kątem pełnego i skutecznego zabezpieczenia realizacji celów oraz priorytetów systemów politycznych UE. Istotnych zmian dokonano również w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (dalej WPR). W polityce tej, obok dotychczasowych, pojawiły się również nowe cele oraz nowe priorytety, które mają być przedmiotem unijnego wsparcia. W perspektywie finansowej szczególnym wsparciem mają być objęte małe gospodarstwa rolne, dominujące liczbowo w rolnictwie unijnym, także w polskim. Gospodarstwa te, zwłaszcza w nowych krajach członkowskich, charakteryzują się niską produktywnością i w konsekwencji nie są w stanie sprostać konkurencji ze strony większych, silniejszych ekonomicznie gospodarstw rolnych.

O zmianach w strategii rozwoju unijnego rolnictwa zdecydowały różne przyczyny. Rolnictwu krajów UE jest coraz trudniej oprzeć się wielu negatywnym zjawiskom, towarzyszącym postępującemu procesowi globalizacji gospodarki światowej. Postępująca w szybkim tempie intensyfikacja produkcji rolniczej, obok pozytywnych skutków, głównie w postaci zwiększenia podaży żywności oraz obniżenia kosztów jej produkcji, prowadzi również do negatywnych zjawisk, takich chociażby, jak pogorszenie jakości produkowanej żywności, degradacji środowiska naturalnego obszarów wiejskich czy generowanie bezrobocia na terenach wiejskich w związku z wypadaniem z produkcji rolniczej gospodarstw najsłabszych<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> O nowej strategii i kierunkach rozwoju rolnictwa unijnego por. J. ROWIŃSKI, M. BUŁKOWSKA, *Strategia i kierunki rozwoju rolnictwa europejskiego (1). Materiały*

Przeprowadzona w ostatnich kilku latach ogólnounijna debata nad kolejną reformą WPR wskazała m. in. na potrzebę podtrzymania istnienia i poprawy żywotności małych gospodarstw rolnych jako ważnego elementu unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Wskazywano, że od wielu pokoleń małe gospodarstwa rolne zapewniały utrzymanie milionom rodzin rolniczych, a tereny wiejskie przyczyniały się mocno do utrzymania bogatej bioróżnorodności przyrodniczej, nieskażonej jeszcze intensywną działalnością rolniczą. Taki punkt widzenia przyjęto również w różnych analizach prowadzonych na zlecenie wielu organów UE<sup>2</sup>. Istotne znaczenie dla treści przyszłych regulacji prawnych miała niewątpliwie przyjęta w dniu 4 lutego 2014 r. rezolucja Parlamentu Europejskiego (dalej PE) w sprawie przyszłości małych gospodarstw rolnych<sup>3</sup>. W tym miejscu należy zauważyć, że rezolucje (a więc także przywołana wyżej) nie są wprawdzie zaliczane do źródeł prawa, lecz do aktów o charakterze politycznym, jednakże nie pozostają one bez wpływu na kształtowanie określonej polityki, a w konsekwencji na treść tworzonego prawa, zwłaszcza gdy adresatem podjętej rezolucji są organy to prawo stanowiące oraz stosujące. Tak się też stało w odniesieniu do przyjętych już, w bieżącej perspektywie finansowej, aktów normatywnych. Sądzić także należy, że przywołana wyżej rezolucja nie pozostanie bez wpływu na praktykę wdrażania przyjętych regulacji prawnych<sup>4</sup>.

---

*do syntezy*, Warszawa 2012. Praca dostępna także w wersji elektronicznej, [www.iergz.com.pl](http://www.iergz.com.pl). (odczytano 4 kwietnia 2014 r.); por. także T. KUROWSKA, *Gospodarstwa rodzinne jako przedmiot wsparcia i rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, red. J. BIELUK, A. DOLIWA, A. MAŁAREWICZ-JAKUBÓW, T. MRÓZ, Białystok 2012, s. 181 i n.

<sup>2</sup> Por. zwłaszcza w tym względzie przygotowane przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego *Sprawozdanie w sprawie przyszłości małych gospodarstw rolnych z dnia 15 stycznia 2014 r.*, PE 514.769v02-00 (2013/2096(INI)).

<sup>3</sup> P7\_TA-PROV(2014)0066 (A7-0029/2014). Treść przywołanej tutaj rezolucji uwzględnia w całości sprawozdanie, o którym mowa w przyp. 2.

<sup>4</sup> O znaczeniu prawnym niewiążących aktów we wspólnotowym porządku prawnym, w tym także rezolucji Rady i Parlamentu Europejskiego por. zwłaszcza C. MIK, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 521 i n.; por. też przywołaną tam literaturę.

Zasadniczym przedmiotem przeprowadzonej w niniejszej pracy analizy będzie próba wykazania słuszności oraz zgodności z celami oraz priorytetami WPR, przyjętymi dla obecnych ram finansowych UE, w odniesieniu do różnych form wspierania funkcjonowania oraz rozwoju małych gospodarstw rolnych. Wydaje się, że analizy tej nie da się w pełni przekonywująco przeprowadzić bez uprzedniego wskazania społeczno-gospodarczych przesłanek, które uzasadniły nowe spojrzenie na rolę i funkcje małych gospodarstw rolnych w realizacji stale reformowanej polityki rozwoju obszarów wiejskich UE. Pełnej analizy nie da się również przeprowadzić bez uprzedniego, syntetycznego przeglądu aktualnych unijnych regulacji prawnych dotyczących wdrażania podstawowych polityk unijnych (do nich należy WPR), objętych obecnie wspólnymi ramami strategicznymi. Prezentacja tych dwóch grup zagadnień pozwoli dopiero na lepsze i pełniejsze zrozumienie istoty, zasadności i, co ważne, skuteczności przyjętych form wsparcia, także w odniesieniu do małych gospodarstw rolnych. Trzeba jednak zastrzec, że pełnej oceny skuteczności przyjętych rozwiązań będzie można dokonać dopiero po zakończeniu wdrażania form wsparcia, przyjętych w obecnej perspektywie finansowej. Na chwilę obecną etap wdrażania tej pomocy w zasadzie jeszcze się nie rozpoczął.

Przechodząc do prezentacji społeczno-gospodarczych przesłanek objęcia małych gospodarstw rolnych pomocą unijną, warto zauważyć, że bardzo użytecznym materiałem analitycznym będą zwłaszcza przywołane już wyżej dokumenty Parlamentu Europejskiego. Należy więc najpierw przytoczyć wskazane w nich pozytywne strony małych gospodarstw rolnych. Podkreśla się, że gospodarstwa te produkują nie tylko na sprzedaż i samozaopatrzenie, ale wypełniają również wiele innych funkcji społecznych czy gospodarczych, podtrzymując cenne tradycje oraz zwyczaje, wytwarzając produkty regionalne i tradycyjne, a ze względu na utrzymywanie starych metod produkcji rolniczej, są bardziej przyjazne dla środowiska i przyczyniają się do utrzymywania jego bioróżnorodności. Małe gospodarstwa występują w przewadze na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, podtrzymując żywotność tych terenów poprzez ich zaludnienie i utrzymywanie bioróżnorodności oraz rozwój różnego rodzaju turystyki. Tereny te wy-

ludniły się w okresach intensywnego rozwoju przemysłu w ośrodkach zurbanizowanych, zatem obecnie jest okazja, aby przywrócić im dawną funkcję poprzez stworzenie odpowiednich warunków do powrotu mieszkańcom, którzy je kiedyś opuścili. Ponadto podnosi się, że małe gospodarstwa rolne ograniczają wykluczenie społeczne i ubóstwo na terenach wiejskich, stanowią rezerwuar siły roboczej w okresach dobrej koniunktury gospodarczej, a w okresie kryzysu stabilizują rynek pracy w ten sposób, że zwłaszcza do nich wielu ludzi powraca bądź może powrócić. Wszystko to razem uzasadnia pogląd, że w istnieniu żywo-tych, małych gospodarstw rolnych zaczęto upatrywać pozytywny czynnik rozwoju terenów wiejskich, a także sprzyjający rozwiązywaniu szerszych problemów społeczno-gospodarczych, w szczególności służący łagodzeniu problemów bezrobocia.

Tytuł niniejszej pracy obliguje również do tego, aby w podobnym zarysie ukazać najważniejsze problemy funkcjonowania małych gospodarstw rolnych w Polsce (mamy ich ponad 80%). Polityka rolna okresu powojennego sprawiła, że w nową rzeczywistość ustrojową po 1989 r. weszliśmy z przewagą drobnych gospodarstw rolnych<sup>5</sup>. W okresie poprzedzającym nasze członkostwo w UE pomoc publiczna skierowana była na wieloaspektową restrukturyzację i modernizację gospodarstw rolnych oraz branży rolno-przetwórczej, dostosowując je do standardów unijnych<sup>6</sup>. Po uzyskaniu przez nasz kraj członkostwa w UE przekształcenia strukturalne w gospodarstwach rolnych stanowiły element działań podejmowanych w ramach polityki wielofunkcyjnego rozwoju terenów wiejskich<sup>7</sup>. Nowe, szersze spojrzenie na rozwój terenów wiejskich, zwłaszcza na funkcje tych terenów, przyniosła

---

<sup>5</sup> Por. więcej, Z. TRUSKIEWICZ, *Kształtowanie stosunków własnościowych w rolnictwie*, [w:] *Prawo rolne*, red. P. CZECHOWSKI, Warszawa 2011, s. 145 i n.

<sup>6</sup> O procesie dostosowywania krajowego prawodawstwa oraz sektora rolno-żywnościowego do standardów unijnych por. zwłaszcza: P. CZECHOWSKI, *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.

<sup>7</sup> Stanowiącej II filar WPR, poddawanej sukcesywnym reformom, poczynając od pierwszych lat dziewięćdziesiątych ub. stulecia. O reformach tych por. więcej: A. JURCEWICZ, [w:] A. JURCEWICZ, B. KOZŁOWSKA, E. TOMKIEWICZ, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, red. A. JURCEWICZ, Warszawa 2007, s. 144 i n.

dopiero ostania reforma WPR. Dostrzeżono m. in. wiele pozytywnych przesłanek w odniesieniu do małych gospodarstw rolnych, które mogą i powinny również odgrywać bardzo ważną rolę w zrównoważonym rozwoju terenów wiejskich<sup>8</sup>.

W Polsce mamy ponad 1,5 mln gospodarstw rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha gruntów rolnych. Z tej liczby, ponad połowa to gospodarstwa o obszarze poniżej 5 ha, o bardzo niskiej produkcji rolniczej (poniżej 16 tys. zł)<sup>9</sup>. Zdaniem wielu krajowych ekonomistów w małych gospodarstwach rolnych tkwi ogromny potencjał rozwojowy. Istnieje w nich możliwość wzrostu produkcji rolniczej w takich zwłaszcza branżach, jak produkcja zwierzęca, sadownicza, warzywnicza czy produkcja coraz bardziej poszukiwanej żywności wytwarzanej metodami ekologicznymi bądź tradycyjnymi. Dodatkowy dochód można w nich osiągnąć także poprzez świadczenie różnorodnych usług czy podejmowanie drobnej działalności wytwórczej<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Por. J. ZEGAR, *Rola drobnych gospodarstw rolnych w procesie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, «Problemy drobnych gospodarstw rolnych» 1/2012, s. 129 i n.

<sup>9</sup> Przywołane wyżej dane statystyczne podane zostały za urzędową informacją Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi zawartą w opracowaniu *Pomoc dla małych gospodarstw rolnych w Polsce w nowej perspektywie finansowej 2014-2020*, Warszawa 2013, tekst zbroszurowany dostępny również na stronach internetowych Ministerstwa, [www.min.rol.pl](http://www.min.rol.pl). (odczytano 4 kwietnia 2014 r.).

<sup>10</sup> Problematyce funkcjonowania małych gospodarstw rolnych, wśród których większość to małe, rodzinne gospodarstwa, poświęcono w ostatnim czasie kilka konferencji naukowych. Warto tutaj przywołać następujące z nich: 1) Międzynarodowa konferencja „*Rodzinne gospodarstwa rolne, najważniejsze wyzwania i priorytety*”, Senat RP, Warszawa, 11 lutego 2014r., 2) Konferencja „*Małe gospodarstwa rolne wobec Wspólnej Polityki Rolnej*”, Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie, Lublin, 21 czerwca 2013 r., 3) Konferencja naukowo-techniczna „*Drobne gospodarstwa rolne w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*” (organizatorzy: Porozumienie Izb Rolniczych Polski Południowo- Wschodniej, Europejskie Centrum Badawcze Drobnych Gospodarstw Rolnych, Uniwersytet Przyrodniczy w Krakowie), Chotowa, 14-15 lutego 2013 r. Owocem tej konferencji był m. in. tzw. Memoriał Podkarpacki, na który Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, kierując obszerną odpowiedź adresowaną do Prof. J. Żmiji, Dyrektora Europejskiego Centrum Badawczego Drobnych Gospodarstw Rolnych, przedstawił podejmowane przez Resort prace w zakresie projektowanych zmian w zakresie wsparcia finansowego w ramach I i II filara WPR; odpowiedź ta jest dostępna

Ten przegląd problemów warto jeszcze uzupełnić poglądami znanego polskiego sadownika, Prof. E. Makosza, w odniesieniu do gospodarstw sadowniczych i warzywniczych<sup>11</sup>. Zdaniem tegoż autora ok. 80% owoców i warzyw wyprodukowano w gospodarstwach o powierzchni poniżej 5 ha. Gospodarstwa te produkują w sposób ekologiczny i mają lepsze warunki do takiej produkcji, zwiększają różnorodność produkcji, także na bazie docenianych ponownie starych odmian i gatunków, stabilizują też rynek warzyw i owoców, nie stanowiąc przy tym istotnej konkurencji dla dużych gospodarstw, nie potrzebują pośredników w zbyciu swoich produktów, nie wymagają drogiej inwestycji produkcyjnych, mają jeszcze pod dostatkiem własnej siły roboczej, mogą taniej produkować i zbywać swoje produkty i, co ważne, łatwiej znoszą ryzyka produkcyjne, handlowe oraz ekonomiczne, nie uzyskując przy tym specjalnej pomocy finansowej czy organizacyjnej.

W skali ogólnoświatowej większość gospodarstw rolnych to także małe, o podobnych problemach rodzinne gospodarstwa rolne<sup>12</sup>. Dowodem ważności tych kwestii jest m. in. to, że ONZ ogłosiła rok 2014 rokiem gospodarstw rodzinnych. Zainteresowanie powyższym zagadnieniem wynika, jak się powszechnie twierdzi, głównie z problemu występowania zjawiska ubóstwa, przede wszystkim wśród ludności związanej z produkcją rolniczą, niezależnie od kraju i kontynentu. Wszystkie te sprawy zdeterminowały więc większe zainteresowanie nimi przez najważniejsze organy UE, czego owocem jest wyraźne zwiększenie projektowanych form pomocy dla tego typu gospodarstw.

---

na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, [www.min.rol.pl](http://www.min.rol.pl) (odczytano 4 kwietnia 2014 r.).

<sup>11</sup> Opublikowane na portalu internetowym «Jagodnik», [www.jagodnik.pl](http://www.jagodnik.pl) (odczytano 4 kwietnia 2014 r.). Wyboru zaprezentowanych tutaj poglądów dokonano nie tylko z uwagi na dominujący udział małych gospodarstw rolnych w produkcji warzyw i owoców, ale również z uwagi na taki sam udział tych produktów w handlu zagranicznym (Polska jest światowym liderem m. in. w produkcji jabłek).

<sup>12</sup> Por. M. DRYGAS, „*Możliwości określenia gospodarstwa rodzinnego*” – referat wygłoszony na konferencji odbytej w Senacie RP w dniu 11 lutego 2014 r., przywołanej w przyp. 10 niniejszej pracy; por. też przywołaną w tym referacie literaturę.

Podstawy prawne uruchomienia różnych form wsparcia dla małych gospodarstw rolnych stanowi wiele przepisów prawa unijnego, poczynając od Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>13</sup>. Z Traktatu tego należy w szczególności wskazać na przepisy art. 39 ust 1, określające podstawowe cele WPR. Większość z nich może być przywoływana jako podstawa prawna uzasadniająca objęcie małych gospodarstw rolnych mechanizmami pomocowymi WPR.

Z myślą o utrzymaniu produkcji rolniczej w małych gospodarstwach rolnych uruchamia się w obecnej perspektywie finansowej UE specjalny system płatności bezpośrednich dla tych gospodarstw. Podstawę prawną stanowią tutaj przepisy art. 32 i 61 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009<sup>14</sup>.

Kolejna grupa przepisów stanowiących podstawę prawną do uruchomienia innych form wsparcia dla małych gospodarstw rolnych zawarta jest przede wszystkim w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (dalej przywoływane jako rozporządzenie EFRROW))<sup>15</sup>.

Ważne znaczenie z uwagi na pozytywne oddziaływanie małych gospodarstw rolnych na zachowanie biologicznej różnorodności terenów rolniczych, sprawiedliwe wynagradzanie rolników, poprawę funkcjonowania łańcucha dostaw żywności mają też dokumenty organów UE o charakterze strategicznym. Wymienić tu należy w szczególności: dokument KE – „Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do

---

<sup>13</sup> Dz. U. (UE) C 115/47 z dnia 5 maja 2008 r. (wersja skonsolidowana).

<sup>14</sup> Dz. U. (UE) L 2013. 347. 608 z dnia 20 grudnia 2013 r. ze zm.

<sup>15</sup> Dz. U. (UE) L 347/487 z dnia 20 grudnia 2013 r.



2000 r.<sup>16</sup>, rezolucję PE z dnia 7 września 2010 r. w sprawie sprawiedliwego wynagradzania rolników i poprawy funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie<sup>17</sup> oraz poprzedzający tę rezolucję dokument – „Produkcja rolna częściowo na własne potrzeby – jej wartości i kierunki rozwoju”<sup>18</sup>.

Analiza treści przywołanych wyżej dokumentów strategicznych oraz aktów normatywnych prowadzi do oczywistego wniosku, że przy obecnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych małe gospodarstwa mogą odgrywać istotną, pozytywną rolę w rozwiązywaniu trudnych problemów, nie tylko terenów wiejskich. Z tej m. in. przyczyny w obecnej perspektywie finansowej trzy podstawowe polityki UE, tj. polityka spójności (dalej PS), wspólna polityka rolna oraz wspólna polityka rybacka (dalej WPRyb.) zostały objęte wspólnymi ramami strategicznymi (dalej WRS). Zakłada się w nich, że poprzez właściwą koordynację zarządzania funduszami unijnymi zapewni się lepszą skuteczność celów wszystkich wymienionych wyżej polityk, finansowanych przez wszystkie fundusze objęte tymi ramami strategicznymi<sup>19</sup>.

Ważnym dokumentem w procesie programowania i wdrażania pomocy unijnej jest Umowa Partnerstwa (dalej UP). Umowa ta, stosownie do treści art. 14 przywołanego wyżej rozporządzenia WRS, przygotowywana przez państwo członkowskie z udziałem partnerów,

---

<sup>16</sup> Ogłoszony komunikatem UE z dnia 3 maja 2011 r., COM (2011) 0244.

<sup>17</sup> C 308 E z dnia 20 października 2011 r., s. 22.

<sup>18</sup> P7\_TA (2010) 0302, [www.europaparl.eu](http://www.europaparl.eu). (odczytano 4 kwietnia 2014 r.).

<sup>19</sup> Wspólne ramy strategiczne stanowiące załącznik do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. U. (UE) L 347/320 z dnia 29 grudnia 2013 r. (dalej przywoływane jako rozporządzenie WRS) ustanowiły wspólne zasady zarządzania funduszami unijnymi, przywołanymi w tytule powyższego rozporządzenia.

zgodnie z założeniem opartym na wielopoziomowym sprawowaniu rządów, ma określać strategię państwa członkowskiego, jej priorytety oraz warunki efektywnego i skutecznego korzystania z funduszy objętych zakresem WPR. Mam tu na myśli głównie realizację unijnej strategii na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego, sprzyjającego włączeniu społecznemu. UP zatwierdza KE w następstwie oceny i dialogu z państwem członkowskim. W Polsce treść UP została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 8 stycznia 2014 roku. Określa ona m. in.: 1) cele i priorytety w ujęciu tematycznym i terytorialnym wraz z podstawowymi wskaźnikami, 2) opis stopnia uzupełniania się działań finansowanych z PS, WPR i WPRyb., 3) układ programów operacyjnych, 4) zarys systemu finansowania oraz wdrażania programów. Do określenia szczegółowej zawartości poszczególnych programów operacyjnych punkt odniesienia będą stanowić wskazane w umowie cele rozwojowe do 2020 roku, wskaźniki monitorujące ich realizację oraz zakres proponowanych interwencji<sup>20</sup>.

Programem operacyjnym, w którym przewidziano najszersze wsparcie dla małych gospodarstw rolnych, jest Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (dalej PROW 2014-2020), finansowany z ERFROW. Przewiduje on jedno działanie adresowane specjalnie dla małych gospodarstw rolnych, a także kilka innych, z których mogą również korzystać prowadzący takie gospodarstwa, o ile będą w stanie spełnić określone w ramach opisanych działań kryteria dostępu.

Spośród określonych w art. 4 rozporządzenia 1305/2013 celów wsparcie dla małych gospodarstw rolnych ma prowadzić przede wszystkim do wzrostu ich konkurencyjności z uwzględnieniem celów skierowanych na racjonalne korzystanie ze środowiska oraz na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Osiągnięcie powyższych celów, w myśl art. 5 tegoż rozporządzenia, ma następować przy uwzględnieniu sześciu priorytetów unijnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

---

<sup>20</sup> Krajowe cele rozwojowe przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 r. w „Strategii Rozwoju Kraju 2020” to: aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo. Zakłada się, że wszystkie dokumenty programowe na lata 2014-2020 powinny być zatwierdzone przez KE przed upływem jej obecnej kadencji.

Priorytety te skierowane są na wspieranie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie oraz na obszarach wiejskich, następnie na zwiększenie rentowności i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa, w kolejności na wspieranie organizacji łańcucha dostaw żywności, promowanie dobrostanu zwierząt i zarządzania ryzykiem w rolnictwie, odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa, wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmiany klimatu w sektorach rolnym, spożywczym oraz leśnym, i wreszcie, na zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa oraz promowanie rozwoju gospodarczego na terenach wiejskich. Każdy z tak sformułowanych priorytetów ma realizować również cele szczegółowe, obszernie wskazane w przywołanym wyżej art. 5 rozporządzenia 1305/2013.

W ramach analizy przewidzianych w PROW 2014- 2020 możliwych do pozyskania przez rolników prowadzących małe gospodarstwa rolne form wsparcia podjęta zostanie próba wykazania, na ile każda z nich uwzględniła cele oraz priorytety wytyczone temu Programowi, a także, czy zakres zaprogramowanego wsparcia jest wystarczający do ich osiągnięcia i będzie możliwy do pozyskania przez beneficjenta. Podobnej analizie poddane zostaną inne jeszcze formy wsparcia dla małych gospodarstw rolnych, przewidziane poza przywołanym wyżej programem pomocowym.

Analityczny przegląd form wsparcia dla małych gospodarstw rolnych wypadnie rozpocząć od pomocy przewidzianej w poddziałaniu PROW 2014-2020 *Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw (Restrukturyzacja małych gospodarstw)*, dla którego szczegółową podstawę prawną stanowi art. 19 przywoływanego już wyżej rozporządzenia EFRROW. Wsparcie to powinno uwzględniać określone tym rozporządzeniem cele i priorytety rozwoju obszarów wiejskich<sup>21</sup>.

Przewidziane wsparcie dla analizowanego tutaj poddziałania to premia do 60 tys. zł. Może być przyznawana na restrukturyzację go-

---

<sup>21</sup> Cele wyartykułowane zostały w art 4 tegoż rozporządzenia, natomiast priorytety w kolejnym, 6 artykule.

spodarstwa ukierunkowanego na produkcję żywności lub nieżywnościowych produktów rolnych, a także na przygotowanie do sprzedaży, w tym bezpośredniej, produktów rolnych wytworzonych w gospodarstwie, a także na przetwórstwo produktów rolnych pochodzących głównie z gospodarstwa, przy czym przetworzony produkt powinien być również produktem rolnym, zdefiniowanym w załączniku nr 1 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>22</sup>.

Dla potrzeb niniejszej analizy wyjaśnienia wymaga znaczenie używanego w ramach tego działania terminu „restrukturyzacja małych gospodarstw rolnych”. Przybliżyła nam go sam analizowany tutaj Program. Restrukturyzacja polega na przeprowadzeniu zasadniczych zmian w gospodarstwie, które mają na celu poprawę jego konkurencyjności i zwiększenie jego rentowności poprzez wzrost wielkości ekonomicznej gospodarstwa, w szczególności w wyniku zmiany profilu prowadzonej produkcji rolnej.

Zauważyć także należy, że przepisy rozporządzenia EFRROW nie zawierają definicji małego gospodarstwa rolnego. Kwestia ta słusznie pozostawiona została do uznania państwa członkowskiego. Znaczenie tego terminu przybliżyła nam znowu PROW 2014–2020. Przyjmuje się, że małym jest gospodarstwo, które osiąga roczną produkcję sprzedaną w wysokości od 2 tys. euro do 15 tys. euro (od 8 tys. zł do 60 tys. zł). Z definicji tej wynika, że czynnikiem pozwalającym zaliczyć gospodarstwo do kategorii małego nie jest stosowane często kryterium obszarowe, lecz ekonomiczne, co wydaje się być miernikiem bardziej obiektywnym.

Sformułowany w Programie przykładowy katalog kierunków wydatkowania środków finansowych z pozyskanego wsparcia obejmuje w szczególności: budowę i modernizację budynków lub budowli, zakup lub instalację nowych maszyn, urządzeń lub sprzętu komputerowego, zakładanie sadów lub plantacji, zakup, instalację lub budowę

---

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 38 ust. 1 tegoż Traktatu przez produkty rolne należy rozumieć plody ziemi, produkty pochodzące z hodowli i rybołówstwa, jak również produkty pierwszego przetworzenia, które pozostają w bezpośrednim związku. Listę tych produktów zawiera załącznik nr 1 do Traktatu; jego wersja skonsolidowana została opublikowana w Dz. Urz. (UE) C 115 z dnia 9 maja 2008 r.

elementów infrastruktury technicznej wpływających bezpośrednio na warunki prowadzenia działalności rolniczej, przygotowanie do sprzedaży, sprzedaż bezpośrednią, przetwórstwo produktów rolnych pochodzących głównie z gospodarstwa, zakup gruntów rolnych i wreszcie zakup zwierząt hodowlanych. Należy dodać, że premia dla małych gospodarstw rolnych nie może być wykorzystana na zakup rzeczy używanych.

Analiza przywołanych wyżej kierunków wydatkowania przyznanych środków prowadzi niewątpliwie do wniosku, że za każdym z nich kryją się przywołane wcześniej unijne priorytety w zakresie rozwoju obszarów wiejskich (art. 5 rozporządzenia EFRROW). Tak więc wydatkowanie środków na cele wskazane w punktach 2, 3, 6 tegoż artykułu ma realizować pierwszy z priorytetów rozwoju obszarów wiejskich (wspieranie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich). Do zwiększania rentowności gospodarstw i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowaniu innowacyjnych technologii w gospodarstwach (wskazywanych w ramach drugiego priorytetu) mają się przyczyniać w szczególności przedsięwzięcia wskazane w punktach 1, 2, 5, 6 tegoż artykułu. Wspieraniu organizacji łańcucha dostaw żywności, przetwarzaniu i wprowadzaniu do obrotu produktów rolnych (wskazywanych w trzecim priorytecie) służyć mają wydatki na przedsięwzięcia wskazane w punkcie 4. Priorytet, którego treścią jest wspieranie wyłączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich, ma być dodatkowo realizowany, obok analizowanego tutaj podprogramu, także poprzez podprogramy tematyczne, o których mowa w art. 7 rozporządzenia EFRROW.

Beneficjentem analizowanego tutaj poddziałania może być rolnik, objęty obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym rolników, prowadzący w pełnym zakresie wyłącznie działalność rolniczą. Powinien on w chwili złożenia wniosku spełniać następujące kryteria dostępu: prowadzić na terytorium RP działalność rolniczą w celach zarobkowych, posiadać gospodarstwo rolne o wielkości ekonomicznej mniejszej niż 15 tys. euro oraz przedłożyć biznesplan dotyczący rozwoju gospodarstwa.

Zgodnie z założeniami PROW, biznesplan może dotyczyć rozwoju produkcji artykułów rolnych, żywnościowych lub nieżywnościowych. Może też dotyczyć przygotowania do sprzedaży bezpośredniej produktów wytworzonych w gospodarstwie oraz przetwórstwa produktów rolnych pochodzących głównie z gospodarstwa. Taki zakres działalności zwiększy niewątpliwie szansę na rozwój tych gospodarstw. Program przewiduje jednak wyłączenie pomocy w odniesieniu do niektórych kierunków produkcji rolniczej (bardziej dochodowych), a także osób będących beneficjentami niektórych innych działań objętych PROW 2014-2020.

Program przewiduje również preferencje w przyznawaniu pomocy dla działalności dotyczących rolniczej produkcji ekologicznej, następnie na prowadzenie więcej niż jednego etapu produkcji (np. obejmującego dodatkowo: przygotowanie do sprzedaży, także bezpośredniej, przetwórstwo produktów rolnych pochodzących głównie z gospodarstwa) oraz działań zespołowych rolników podejmowanych w celu dostarczenia większych partii produktu (zespołowe współdziałanie rolników w zakresie działalności rolniczej oraz zbytu produktów, u nas w kraju oceniane jako niezadowalające, jest szczególnie wspierane w ramach wielu innych mechanizmów WPR). Preferencje te uznać należy za słuszne, gdyż objęty nimi tak szeroki zakres działań zwiększy szansę na poprawę kondycji ekonomicznej małych gospodarstw. Ułatwią też dostęp do działalności, co do których te właśnie gospodarstwa są szczególnie predystynowane.

Pomoc będzie udzielona, jeśli w trakcie realizacji biznesplanu wielkość ekonomiczna gospodarstwa wzrośnie co najmniej do poziomu 15 tys. euro, przy czym wzrost ten musi wynieść co najmniej 20% wartości wyjściowej. Tak ustalony poziom wzrostu wielkości ekonomicznej gospodarstwa w okresie docelowym wydaje się być zbyt wygórowanym i trudno osiągalnym, zwłaszcza w przypadku gospodarstw najmniejszych<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Taki pogląd wyraża wielu samorządowców z południowo-wschodniej części naszego kraju, gdzie w większości funkcjonują gospodarstwa małe, nieprowadzące często towarowej produkcji rolniczej; por. *Nowy PROW nie jest dla małych gospodarstw rolnych*, «Tygodnik-Poradnik Rolniczy» 14/2014. Podobny pogląd wyrażało

Duża liczba potencjalnych beneficjentów uzasadnia, by w kolejności zająć się specjalnie ustanowionym dla małych gospodarstw rolnych systemem ryczałtowych dopłat bezpośrednich, które zostaną wdrożone od 2015 r. Tę nową formę wsparcia bezpośredniego przewiduje przywołane już wyżej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013. Ta alternatywna forma wsparcia bezpośredniego dopuszczalna będzie w przypadku, gdy gospodarstwo zrezygnuje ze wsparcia w systemie płatności podstawowej, jednolitej płatności obszarowej oraz powiązanych z nią płatności, a także ze wsparcia związanego z produkcją. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że nowe przepisy stanowiące podstawę do uzyskania tych ostatnich, wdrażanych dotąd płatności, wyraźnie zaostrzyły kryteria dostępu. Także nowe płatności bezpośrednie (płatność za praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska, płatności dla małych gospodarstw rolnych, płatność dla młodych rolników, płatność związaną z produkcją, płatność z tytułu obszarów o ograniczeniach naturalnych) zawierają zróżnicowane i trudniejsze kryteria dostępu. Wśród nich, dla przykładu, wskazać można płatność za praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska (płatność za zazielenienie). Ma być ona realizowana przez beneficjenta poprzez stosowanie trzech obowiązkowych praktyk: dywersyfikację upraw, utrzymywanie trwałych użytków zielonych, utrzymywanie obszarów proekologicznych lub praktyk równoważnych. Brak realizacji tych praktyk będzie skutkowało dla beneficjenta redukcją dopłat. Z powyższej charakterystyki wynika, że małe gospodarstwa rolne, rezygnując z płatności o ostrzejszych kryteriach, nie będą miały trudności w pozyskaniu adresowanych dla nich dopłat ryczałtowych. Dla ilustracji warto dodać, że w Polsce wymóg utrzymywania obszarów proekologicznych nie będzie dotyczył gospodarstw rolnych do 15 ha (ok. 90%), a wymóg dywersyfikacji upraw – do 10 ha (ok. 85%)<sup>24</sup>.

---

wielu uczestników konferencji naukowo-technicznej odbywającej się w dniach 14-15 lutego w Chotowej, przywołanej w przyp. 10.

<sup>24</sup> Źródło: dane szacunkowe Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, [www.min.rol.gov.pl](http://www.min.rol.gov.pl). (odczytano 4 kwietnia 2014 r.).

Zgodnie z art. 63 analizowanego tutaj rozporządzenia, płatności w ramach tego systemu będą miały formę ryczałtu stanowiącego sumę wszystkich płatności, które mogłyby zostać przyznane rolnikowi w danym roku, nie więcej jednak niż 1250 euro na gospodarstwo. Przepisy powyższego artykułu przewidują dwa rodzaje naliczania płatności dla małych gospodarstw rolnych. W ramach pierwszego, ich kwota ustalana będzie na poziomie nieprzekraczającym 25% średniej płatności krajowej na beneficjenta. W ramach drugiego, kwota płatności odpowiadać ma średniej płatności krajowej na hektar, pomnożonej przez liczbę hektarów (maksymalnie pięć). Kwota płatności nie może być niższa niż 500 euro i wyższa niż 1250 euro. Duże opóźnienie w przyjęciu podstawowych aktów normatywnych stanowiących podstawę prawną dla uruchamiania form pomocy unijnej na lata 2014-2020 sprawiło, że rok 2014 stanowi okres przejściowy, który pozwoli na pełne, lepsze przygotowanie się do jej wdrażania<sup>25</sup>.

Dodać wreszcie należy, że ułatwieniem dla małych gospodarstw rolnych w otrzymaniu płatności ryczałtowej ma być zwolnienie ich z kontroli, z wyłączeniem kontroli wdrażanych od 2009 r., wymogów wzajemnej zgodności<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Podstawę prawną do wdrażania w 2014 r. form pomocy unijnej w ramach WPR stanowią przepisy rozporządzenia nr 1310/2013 z dnia 17 grudnia 2013r. ustanawiającego przepisy przejściowe w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz zmieniające rozporządzenie nr 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie środków i ich rozdziału w odniesieniu do roku 2014, a także zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 oraz rozporządzenia nr 1307/2013, nr 1306 /2013i nr1308/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie ich stosowania w 2014 r., Dz. Urz. L 347/865.

<sup>26</sup> Zasada wzajemnej zgodności oznacza powiązanie wysokości uzyskiwanych płatności bezpośrednich oraz płatności otrzymywanych w ramach niektórych działań PROW 2007-2013 (płatności rolnośrodowiskowych, płatności za gospodarowanie na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz za zalesianie gruntów rolnych ze spełnianiem przez beneficjentów określonych zawartych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009. Wymogi te wdrażane sukcesywnie od 2009 r. objęły trzy obszary: ochronę środowiska naturalnego oraz identyfikację i rejestrację zwierząt (obszar A), bezpieczeństwo żywności (obszar B) oraz dobrostan zwierząt (obszar C). Więcej o powyższej Zasadzie por. w broszurze Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju



Warto też zauważyć, że pozytywnym rozwiązaniem analizowanego tutaj systemu dopłat bezpośrednich dla małych gospodarstw rolnych jest również to, że upraszcza on proces obsługi wniosków, co sprawi, że pomoc stanie się łatwo dostępna, pozwalająca w efekcie jeśli nie na rozwój gospodarstw, to przynajmniej na podtrzymanie produkcji na dotychczasowym poziomie, nawet gdy rolnik będzie korzystał tylko z tej formy pomocy.

Małe gospodarstwa rolne mogą również korzystać z innych form wsparcia przewidzianych w PROW 2014-2020. Uzyskanie wsparcia będzie jednak możliwe pod warunkiem spełnienia kryteriów dostępu przewidzianych dla danego działania. Z reguły będą to kryteria trudniejsze do spełnienia, jednakże możliwe także dla określonej grupy małych gospodarstw.

Analityczny przegląd takich działań PROW 2014-2020 wypada rozpocząć od wsparcia przedstawionego w ramach działania *Modernizacja gospodarstw rolnych*. Przewidziana w nim pomoc przeznaczona jest dla gospodarstw, które w chwili rozpoczynania działań restrukturyzacyjnych osiągają wielkość ekonomiczną o równowartości co najmniej 15 tys. euro i nie większą niż 100 tys. euro. W ramach tego działania wspierane będą również inwestycje zbiorowe, realizowane przez co najmniej dwóch rolników, o ile będą się one przyczyniać do poprawy ogólnych wyników tych gospodarstw, np. poprzez budowę wspólnej przechowalni owoców czy zakup wspólnej maszyny do prac polowych. Ta ostatnia możliwość stwarza doskonałą szansę rozwoju większej liczby gospodarstw mniejszych, zwłaszcza sadowniczych i warzywniczych, które w przewadze są gospodarstwami małymi.

W ramach powyższego działania przewidziano słusznie większe wsparcie dla małych gospodarstw rolnych prowadzonych przez młodych rolników, bo pokrywające 60% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia przy 50% w przypadku przedsięwzięć realizowanych przez pozostałych rolników. Należy też zauważyć, że wsparcia w ramach tego działania nie może uzyskać rolnik posiadający gospodarstwo

---

Wsi skierowanej do wszystkich beneficjentów analizowanych tutaj płatności, Zasada wzajemnej zgodności (cross compliance), [www.arimr.gov.pl](http://www.arimr.gov.pl).

o powierzchni powyżej 300 ha, a więc niemające już charakteru gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu art. 5 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>27</sup>. Zatem wyłączenie możliwości wsparcia dla silniejszych ekonomicznie gospodarstw, a także gospodarstw przekraczających ramy obszarowe gospodarstwa rodzinnego ocenić należy jako kolejny, pozytywny przejaw zmian w polityce rolnej, idących w kierunku zwiększania wsparcia na rzecz słabszych ekonomicznie oraz małych rodzinnych gospodarstw rolnych.

Duże znaczenie dla podtrzymania żywotności oraz rozwoju małych gospodarstw rolnych może mieć wsparcie przewidziane w poddziałaniu *Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich (Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej)*. Ma ono sprzyjać ułatwianiu rozpoczynania działalności pozarolniczej w gospodarstwach rolnych. Udzielane w tym przypadku wsparcie w postaci premii ma charakter pomocy *de minimis*<sup>28</sup>. Jest ona w istocie adresowana do małych gospodarstw, jeśli zważyć, że może być ona przyznana wnioskodawcy (może być nim sam rolnik, jego małżonek lub domownik) pracującemu w gospodarstwie, którego wielkość ekonomiczna nie przekracza 15 tys. euro. Wspierana tutaj działalność pozarolnicza w gospodarstwie rolnym powinna być jednak prowadzona równolegle z działalnością rolniczą. W efekcie pomoc ta prowadzi do poprawy kondycji ekonomicznej takiego gospodarstwa, co z kolei powinno sprzyjać jego modernizacji.

---

<sup>27</sup> T.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 803.

<sup>28</sup> Pomoc ta jest formą szczególnego wsparcia udzielanego przez państwo. Z uwagi na swą małą wartość (do 100 tys. zł. zgodnie z założeniami biznesplanu) nie jest ona kwalifikowana jako pomoc publiczna w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a zatem nie podlega notyfikacji UE. Podstawę prawną dla jej wdrażania w przepisach prawa unijnego stanowi rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*. W przepisach prawa krajowego postawę tę stanowi natomiast rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie udzielania niektórych ulg w ramach pomocy *de minimis* (Dz.U. Nr 76, poz. 498). Więcej w sprawie pomocy *de minimis* por. B. JEŻYŃSKA, *Subwencjonowanie rolnictwa w ramach zasady 'de minimis'*, «Annales Universitatis Mariae Curie- Skłodowska», Sectio G, «Jus», 56-57/2009-2010, s. 33-48.

Pomoc de minimis ograniczona jest do terenów typowo wiejskich. Jest ona wyłączona na terenach miejskich i pozamiejskich związanych z ich obszarem funkcjonalnym, z wyjątkiem miast poniżej pięciu tys. mieszkańców. Wśród kryteriów wyboru projektów powinny być preferowane wnioski zakładające utworzenie miejsc pracy poza samozatrudnieniem wnioskodawcy. Preferowani mają być także wnioskodawcy posiadający kwalifikacje z zakresu prowadzonej działalności pozarolniczej przewidzianej w biznesplanie. Ma to sprzyjać pozostawaniu zwłaszcza młodszej generacji na terenach wiejskich, ma też prowadzić do ugruntowywania wielorakich funkcji społeczno-gospodarczych tych terenów, co z kolei ma przeciwdziałać pogłębianiu bezrobocia w miastach, a preferowane kwalifikacje wnioskodawcy mają dawać lepsze gwarancje trwałości przedsięwzięć przewidzianych w wymaganych tutaj biznesplanach. Oceniając pozytywnie tę formę wsparcia, trzeba jednak zastrzec, że jej oczekiwane skutki będą zależęć w głównej mierze od jej rozmiaru. Mała skala tej pomocy nie przyniesie z pewnością znaczących, zakładanych w jej ramach rezultatów.

Małe gospodarstwa rolne mogą być znaczącymi beneficjentami w ramach wspierania rolnictwa ekologicznego. PROW 2014-2020 przewidział w odniesieniu do tego rodzaju działalności rolniczej dwa poddziałania: *Płatności w okresie konwersji na rolnictwo ekologiczne* oraz *Płatności w celu utrzymania rolnictwa ekologicznego*. W ich ramach przewiduje się łącznie aż dziesięć typów operacji (pakietów) nakierowanych na uprawy rolnicze, warzywne, zielarskie, sadownicze oraz paszowe. Charakter wymienionych wyżej działalności wymaga większych nakładów siły roboczej, jeśli ma ona spełniać wymagania rolnictwa ekologicznego określone w przepisach rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych<sup>29</sup> oraz ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym<sup>30</sup>.

Wsparcie przewidziane w ramach powyższych poddziałań obejmuje cały lub częściowo utracony dochód oraz koszty poniesione w związ-

---

<sup>29</sup> Dz. Urz. (WE) L 198 z dnia 20 lipca 2007 r. ze zm.

<sup>30</sup> Dz. U. Nr 116, poz. 975.

ku z podjętymi zobowiązaniami. Pomoc ma formę zryczałtowaną dla gospodarstw znajdujących się w okresie konwersji bądź po konwersji. W tym ostatnim przypadku gospodarstwo powinno posiadać ważny certyfikat zgodności z metodami rolnictwa ekologicznego stosownie do przepisów o rolnictwie ekologicznym. Przyznane płatności mają mieć charakter degresywny, a ich wysokość uzależniona będzie od wielkości powierzchni upraw (do 100% stawki podstawowej przy powierzchni do 10 ha oraz 50% tejże stawki za powierzchnię od 10,1 do 20 ha. Rozwiązanie takie ma stanowić lepszą gwarancję rzetelności produkcji ekologicznej, a także stwarzać szansę dla przetrwania małych gospodarstw oraz dawać zatrudnienie dla pracujących w nich osób.

Kolejne przewidziane w PROW 2014-2020 *Działania rolno-środowiskowo-klimatyczne* uznać należy za adresowane w głównej mierze także do małych gospodarstw. Przemawiają za tym przewidziane pakiety rolnośrodowiskowe mające na celu wspieranie rolnictwa zrównoważonego, cennych siedlisk i zagrożonych gatunków ptaków na obszarach Natura 2000 i poza nimi, zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin i zwierząt w rolnictwie, ochronę gleb i wód oraz tworzenie stref buforowych i międz śródpolnych. W ramach przywołanych wyżej pakietów, w odniesieniu do beneficjentów stosuje się degresywność i limity powierzchniowe, od których zależy wysokość płatności. W odniesieniu do niektórych pakietów, beneficjentami mogą być nie tylko pojedynczy rolnicy, ale także grupy rolników i inne podmioty gospodarujące gruntami. Jak widać, powyższe rozwiązania stwarzają doskonałą szansę dla mniejszych gospodarstw rolnych, dając im możliwość całościowej bądź częściowej rekompensaty utraconego dochodu i dodatkowo poniesionych kosztów.

Wszelkie czynności podejmowane w ramach powyższego działania powinny uwzględniać powiązania z innymi aktami ustawodawczymi, takimi jak rozporządzenie WRS, rozporządzenie UE w sprawie płatności bezpośrednich, a także z szeregiem krajowych aktów normatywnych wiążących się z tymi działaniami (dotyczących przykładowo nawozów i nawożenia, ochrony roślin, ochrony przyrody, organizacji hodowli i rozrodu zwierząt gospodarskich). Działanie to ma realizo-

wać w szczególności dwa priorytety PROW 2014-2020: priorytet 4 – *Odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem*, a także priorytet 5 – *Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym*.

Dość liczna grupa beneficjentów posiadających małe gospodarstwa rolne może korzystać ze wsparcia przewidzianego w ramach działania *Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usługi z zakresu zastępstw*. Działanie to ma realizować cel szczegółowy PROW 2014-2020, jakim jest poprawa wyników gospodarczych wszystkich gospodarstw rolnych i ułatwianie restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw rolnych, m.in. poprzez zwiększenie ich uczestnictwa w rynku żywnościowym i zorientowania na ten rynek oraz zróżnicowanie produkcji rolnej. Realizacja tego celu ma w efekcie prowadzić do osiągnięcia celu szczegółowego w ramach pierwszego priorytetu PROW 2014-2020, jakim jest zwiększenie innowacyjności i bazy wiedzy na obszarach wiejskich.

Beneficjentami analizowanego tutaj wsparcia będą z jednej strony dostawcy usług doradczych, z drugiej natomiast, pojedynczy rolnicy lub grupy producentów rolnych. Doradztwo świadczone w ramach tego działania będzie nieodpłatne. Świadczone usługi doradcze na rzecz tej ostatniej grupy beneficjentów powinny być powiązane z co najmniej jednym unijnym priorytetem rozwoju obszarów wiejskich<sup>31</sup>.

Z powyższym działaniem koresponduje kolejne: *Transfer wiedzy i działalność informacyjna*. W ramach tego działania rolnicy prowadzący m.in. małe gospodarstwa rolne będą mogli korzystać ze szkoleń (w postaci kursów, warsztatów, demonstracji, krótkoterminowych wymian i wyjazdów studyjnych) mających na celu podnoszenie kwalifi-

---

<sup>31</sup> Listę głównych i szczegółowych priorytetów unijnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich zawiera art. 5 przywoływanego wyżej rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013. Lista ta może być powiększona o inne cele szczegółowe wprowadzane do programów pomocowych, jeśli jest to uzasadnione i wymierne dla realizacji jednego z priorytetów wymienionych w powyższym rozporządzeniu (art. 5, ostatni akapit).

kacji zawodowych z myślą o własnym rozwoju w obszarze organizacji produkcji rolniczej i wykorzystywania innowacyjnych rozwiązań. Ma to prowadzić do zwiększenia konkurencyjności gospodarstw słabszych, głównie małych, oraz do poprawy efektywności gospodarowania ich zasobami.

Zakłada się, że działanie to powinno realizować podstawowe cele PROW 2014-2020 prowadzące do osiągnięcia celów szczegółowych objętych pierwszym priorytetem Programu, tj. zwiększanie innowacyjności i bazy wiedzy na obszarach wiejskich oraz promowanie uczenia się przez całe życie oraz szkolenia zawodowego w sektorach rolnym i leśnym<sup>32</sup>.

*Leader*, ostatnie z czternastu działań PROW 2014-2020, również może się przyczyniać do wspierania małych gospodarstw rolnych, zwłaszcza poprzez wsparcie tworzenia infrastruktury służącej przetwarzaniu produktów rolnych w celu udostępnienia lokalnym producentom, zmierzającym do dywersyfikacji źródeł dochodu<sup>33</sup> oraz tworzenia i funkcjonowania sieci w zakresie krótkich łańcuchów żywnościowych, rynków lokalnych lub usług turystycznych. W konsekwencji działanie to powinno się w szczególności przyczyniać do wzrostu zatrudnienia na terenach wiejskich.

Reasumując, przeprowadzona wyżej analiza form wsparcia, przewidzianych PROW 2014-2020 prowadzi do wniosku, że wszystkie one sprzyjają realizacji potrzeb, wskazanych w początkowej części tego Programu, a mianowicie zwiększeniu liczby konkurencyjnych gospodarstw rolnych, także małych, reorientacji tych ostatnich w kierunku rolniczym lub pozarolniczym, poprawie zbytu produktów rolnych i wzmocnieniu pozycji rolników w łańcuchu żywnościowym, popra-

---

<sup>32</sup> O sprawdzonej roli edukacji rolniczej, jaką odegrała w rolnictwie amerykańskim w XIX wieku, por. zwłaszcza: A STELMACHOWSKI, [w:] *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 64.

<sup>33</sup> Mam tu na myśli, przykładowo, tzw. inkubatory przetwórstwa lokalnego, np. w postaci inkubatorów kuchennych stanowiących pomieszczenie wyposażone w urządzenia dużej gastronomii oraz chłodnie, gdzie lokalni rolnicy lub małe firmy będą mogli przetwarzać płody rolne i dostarczać je potem na lokalny rynek, uzyskując przez to znaczne obniżenie kosztów.

wie jakości produktów rolnych i żywnościowych, tworzeniu możliwości zatrudnienia poza rolnictwem bez zmiany miejsca zamieszkania, unowocześnieeniu sektora rolno-spożywczego oraz podniesieniu poziomu wiedzy producentów rolnych.

Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich, w tym małych gospodarstw rolnych, realizowane będzie nie tylko poprzez mechanizmy WPR, ale także w ramach innych polityk objętych WRS. Tak więc w ramach regionalnych programów operacyjnych współfinansowane będą działania wspierające reorientację zawodową rolników i członków ich rodzin, co ma się przyczyniać do przyspieszenia zmian strukturalnych w rolnictwie, m.in. poprzez przejmowanie w większości małych gospodarstw rolnych. Ma też prowadzić do polepszenia struktury obszarowej gospodarstw, a efekcie do poprawy ich konkurencyjności. Przyczyni się to również do ograniczenia wykluczenia społecznego mieszkańców wsi, a jest to jeden z ważnych celów polityk objętych WRS.

Zmierzając do generalnych wniosków, jakie mogą się nasuwać na tle przeprowadzonej wyżej analizy różnych form wspierania małych gospodarstw rolnych, warto na początek uogólniających konkluzji przywołać cytowaną już wcześniej rezolucję PE, w której gospodarstwa te postrzegane są jako forma siatki bezpieczeństwa żywnościowego oraz socjalnego. To właśnie one, w odróżnieniu od dużych gospodarstw towarowych, bardziej skutecznie bronią się przed niestabilnościami, występującymi obecnie bardzo często na rynkach rolnych. W warunkach rozdrobnionego rolnictwa polskiego małe gospodarstwa wielokrotnie pozwalały łagodzić te niestabilności na różnych krajowych rynkach. Tak było w przypadku nadprodukcji na rynku wieprzowiny w 2007 r. czy na rynku zbóż w 2003 r., kiedy to w związku z niekorzystnymi zbiorami zbóż w roku poprzednim, ceny na światowych rynkach wzrosły gwałtownie. Podobnie dzieje się na krajowym rynku warzyw i owoców, kiedy prawie rokrocznie sadownicy i warzywnicy doznają licznych szkód, powodowanych coraz częściej przez niekorzystne zjawiska klimatyczne, choroby czy szkodniki roślin. Roli, jaką te gospodarstwa odegrają w obecnej sytuacji na krajowym rynku owoców i warzyw, spowodowanej embargiem na eksport tych produktów na te-

ren Rosji, nie sposób jeszcze przewidzieć, choć można prognozować, że to właśnie one obronią się najbardziej. Wszystkie te względy przemawiają za potrzebą rozszerzania i doskonalenia różnych form pomocy dla tych gospodarstw rolnych. Zatem w krajowej strategii rozwoju naszego rolnictwa oraz terenów wiejskich powinien być realizowany taki kierunek, by, nie odchodząc od dalszego wspierania gospodarstw wysokotowarowych, widzieć równocześnie potrzebę podtrzymywania żywotności oraz rozwoju również małych gospodarstw rolnych. Oczywiście strategia ta powinna pozostawać w zgodności ze strategią, celami i priorytetami WPR. Wydaje się, że przeprowadzona wyżej analiza tę zgodność potwierdziła, przynajmniej na etapie programowania pomocy unijnej na rzecz małych gospodarstw rolnych.

Dokonując analitycznego przeglądu różnych form finansowego wspierania małych gospodarstw rolnych, starano się przede wszystkim wykazać, na ile zostały one prawidłowo zaprogramowane, zwłaszcza pod kątem realizacji celów i priorytetów zreformowanej po raz kolejny WPR. W ramach przeprowadzanej analizy uwzględniono też kryteria dostępu do poszczególnych form wsparcia dla tej grupy beneficjentów. Tak przeprowadzona analiza pozwala sformułować następujący generalny wniosek. Przyjęte rozwiązania uznać należy za słuszne i należyście zaprogramowane, ale nie można wykluczyć, że praktyka ich wdrażania nie wymusi korekt, jako że są to w dużej części nowe formy pomocy, a w takim przypadku nigdy nie należy góry zakładać ich poprawności.

W każdej polityce, także gospodarczej (rolnej w tym przypadku), liczy skuteczność podejmowanych działań. Ważną przesłanką skuteczności działań przyjętych do wdrażania są bez wątpienia zakres i wielkość przewidzianej pomocy. Nie wydaje się jednak, aby w obu aspektach była ona wystarczająca. Dobrze zatem, że wsparcie dla małych gospodarstw uzupełniono specjalnymi płatnościami bezpośrednimi dla małych gospodarstw rolnych poprzez przesunięcie części środków z EFRROW. Zwiększenie kwoty dopłat bezpośrednich powinno wpłynąć na spowolnienie procesu wypadania małych gospodarstw z działalności rolniczej, co, jak wyżej wykazano, jest sprawą pożyteczną z uwagi na przypisywane tym gospodarstwom obecnie funkcje.



Spowolnienie, o którym mowa wyżej, wpłynie też pozytywnie na złagodzenie problemów bezrobocia nie tylko na terenach wiejskich, ale także w miastach, gdzie problemy te występują jeszcze z większą ostrością. Wydaje się, że rozwiązywanie problemów bezrobocia poprzez przeciwdziałanie migracji społeczności wiejskiej do miast będzie o wiele tańsze w skutkach finansowych, aniżeli rozwiązywanie tych problemów poprzez tworzenie nowych miejsc pracy.

Katalogu przeanalizowanych wyżej form wsparcia dla małych gospodarstw nie można też uznać za wyczerpujący. Można go wzbogacić choćby poprzez różne przywileje podatkowe, zwłaszcza w przypadku podejmowania w tych gospodarstwach dodatkowej działalności o charakterze nierolniczym czy nawet w przypadku ich całkowitego przechodzenia na działalność nierolniczą. Mogą to być również różnego rodzaju ułatwienia w nabywaniu mienia rolnego Skarbu Państwa czy kredyty bankowe objęte dopłatami do ich oprocentowania z budżetu krajowego (ta ostatnia forma wsparcia jest nieprzerwanie skutecznie realizowana od 1994 roku).

## FORMS OF EU ASSISTANCE FOR SMALL FARMS IN POLAND

### Summary

The latest CAP reform has pointed out the need to maintain the vitality and development of small farms. The basic principle of the reform is for these farms to perform an important role in the multifunctional development of rural areas throughout the whole EU. Alongside their traditional farming activities these farms have a unique favourable impact on the natural environment by maintaining its biodiversity. They also support the rich European traditions and customs in food production. They are producers of good, healthy food; they provide millions of jobs, thereby reducing unemployment, not only in rural areas. In appreciation of these assets, the new EU financial perspective envisages many forms of support, especially financial support for small farms, within both pillars of the CAP. This article gives a favourable prelimi-

nary assessment of these forms of assistance. But there are drawbacks as well. One is the small extent of the assistance, expressed by the relatively low amount of expenditure planned for the financing of the assistance. Another drawback is too strict criteria for access to certain forms of financial supports, which could be used by small farms, provided in the Rural Development Programme for the years 2014-2020. This will cause that a large group of small farms do not benefit from the aid provided there.

**Słowa kluczowe:** Wspólna Polityka Rolna (WPR), małe gospodarstwa rolne, obszary wiejskie, formy pomocy finansowej, kryteria dostępu. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (PROW 2014-2020).

**Keywords:** Common Agricultural Policy (CAP), small farms, rural areas, form of financial supports, access criteria, Rural Development Programme for the years 2014-2020 (RDP 2014-2020).