

**Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich**

# **Niskotowarowa gospodarka rolna w Europie: definicje i najważniejsze zagadnienia**



Fot. za zgodą Fundatia ADEPT.

**Opracowanie przygotowane na potrzeby seminarium  
*„Niskotowarowa gospodarka rolna w UE: sytuacja dzisiaj  
i perspektywy na przyszłość”***

**Sybin (Sibiu), Rumunia, 13–15 października 2010 r.**

Niniejsze opracowanie zostało przygotowane na potrzeby organizowanego przez Europejską Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich seminarium pod hasłem „Niskotowarowa gospodarka rolna w UE: sytuacja dzisiaj i perspektywy na przyszłość”, które odbędzie się w Sybinie (Sibiu) w Rumunii w dniach 13–15 października 2010 r. Podczas seminarium zostanie omówiona obecna sytuacja oraz strategia dotycząca niskotowarowej gospodarki rolnej w UE-27, a także wyzwania, potrzeby i perspektywy niskotowarowych gospodarstw rolnych (SSF) oraz ich rola w środowisku i społeczności wsi.

Dokument został przygotowany przez Sopię Davidovą<sup>1,2</sup> we współpracy z Matthew Gortonem i Leną Fredriksson<sup>3</sup> na zamówienie Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Opinie przedstawione w opracowaniu są opiniami autorki. Nie odzwierciedlają one poglądów ani opinii Komisji Europejskiej.

---

<sup>1</sup> Sophia Davidova jest wykładowcą z dziedziny europejskiej polityki rolnej w Instytucie Ekonomii Uniwersytetu Hrabstwa Kent, Canterbury, CT2 7NZ UK, e-mail: S.M.Davidova@kent.ac.uk.

<sup>2</sup> Autorka dziękuje Dominice Milczarek-Andrzejewskiej, Tomaszowi Wołkowi, Attili Jamborowi i Cosminowi Salasaanowi za udzielenie cennych informacji.

<sup>3</sup> Matthew Gorton jest starszym wykładowcą w Instytucie Biznesu Uniwersytetu w Newcastle, Newcastle upon Tyne, NE1 7RU UK, e-mail: [matthew.gorton@ncl.ac.uk](mailto:matthew.gorton@ncl.ac.uk), natomiast Lena Fredriksson jest studentką studiów doktoranckich Instytutu Ekonomii Uniwersytetu Hrabstwa Kent, Canterbury, CT2 7NZ UK, e-mail: lef8@kent.ac.uk.

## Spis treści

SŁOWNICZEK .....	4
STRESZCZENIE .....	5
1. WPROWADZENIE .....	8
2. ILE ISTNIEJE GOSPODARSTW NIETOWAROWYCH (SF) I NISKOTOWAROWYCH (SSF)?.....	9
3. KIM SĄ ROLNICY PRODUKUJĄCY NA WŁASNE POTRZEBY I ROLNICY PROWADZĄCY GOSPODARSTWA NISKOTOWAROWE? .....	17
4. ROLA MAŁYCH GOSPODARSTW ORAZ GOSPODARSTW NISKOTOWAROWYCH W ROLNICTWIE I ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH .....	20
5. JAK GOSPODARSTWA NIETOWAROWE I NISKOTOWAROWE PRZYSTOSOWYWAŁY SIĘ W RÓŻNYCH OKOLICZNOŚCIACH? .....	27
6. PODEJSCIA W RAMACH POLITYKI .....	29
7. WNIOSKI.....	39
BIBLIOGRAFIA.....	42
APPENDIX 1: STATISTICAL INFORMATION .....	45
ZAŁĄCZNIK 2 STUDIUM PRZYPADKU: PRODUKCJA NISKOTOWAROWA NA WĘGRZECH .....	48
2.1. DEFINICJA PRODUKCJI ROLNEJ NISKOTOWAROWEJ I NIETOWAROWEJ .....	49
2.2. CHARAKTERYSTYKA SPOŁECZNO-EKONOMICZNA NISKOTOWAROWYCH GOSPODARSTW ROLNYCH.....	52
2.3. ROZWÓJ GOSPODARSTW NISKOTOWAROWYCH OD CZASU AKCESJI DO UE .....	53
2.4. ORIENTACJA PRODUKCYJNA GOSPODARSTW NISKOTOWAROWYCH .....	54
2.5. ŚRODKI POLITYKI KRAJOWEJ DOTYCZĄCE GOSPODARSTW NIETOWAROWYCH I NISKOTOWAROWYCH .....	55
2.6. ŚRODKI WSPIERAJĄCE RESTRUKTURYZACJĘ GOSPODARSTW NISKOTOWAROWYCH ..	57
2.7. WNIOSKI DOTYCZĄCE PRZYSZŁEJ POLITYKI WYNIKAJĄCE Z DOŚWIADCZEŃ ZEBRANYCH NA WĘGRZECH.....	59
BIBLIOGRAFIA DO ZAŁĄCZNIKA 2 .....	60
ANNEXES APPENDIX 2.....	61
ZAŁĄCZNIK 3 STUDIUM PRZYPADKU: ROLA GOSPODARSTW NIETOWAROWYCH I NISKOTOWAROWYCH W DOSTARCZANIU DÓBR PUBLICZNYCH W RUMUNII.....	71
3.1. WPROWADZENIE.....	72
3.2. POWIĄZANIA MIĘDZY GOSPODARSTWAMI NIETOWAROWYMI I NISKOTOWAROWYMI A DOBRAMI PUBLICZNYMI.....	72
3.3. NIETOWAROWA I NISKOTOWAROWA GOSPODARKA ROLNA W RUMUNII .....	73
3.4. DOBRA PUBLICZNE DOSTARCZANE PRZEZ RUMUŃSKIE GOSPODARSTWA NIETOWAROWE I NISKOTOWAROWE .....	74
3.5. OCENA NIEBEZPIECZEŃSTW ZAGRAŻAJĄCYCH NIEWIELKIM WSPÓLNOTOM ROLNICZYM W RUMUNII .....	75
3.6. STUDIUM PRZYPADKU: FUNDACJA ADEPT I OBSZAR TÂRNAVA MARE.....	78
3.7. WNIOSKI WYNIKAJĄCE Z PRZYKŁADÓW .....	84
3.8. PODSUMOWANIE .....	84
BIBLIOGRAFIA DO ZAŁĄCZNIKA 3 .....	89
ZAŁĄCZNIK 4 STUDIUM PRZYPADKU: MAŁE GOSPODARSTWA ROLNE W SZKOCJI — ZASPOKAJANIE POTRZEB GOSPODARSTW NISKOTOWAROWYCH W POLITYKACH ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH.....	90
4.1. KONTEKST HISTORYCZNY I GEOGRAFICZNY .....	91
4.2. CHARAKTERYSTYKA MAŁYCH GOSPODARSTW ROLNYCH TYPU <i>CROFT</i> W RAMACH SZKOCKIEGO SEKTORA ROLNEGO .....	93
4.3. ROLA GOSPODARSTW ROLNYCH TYPU <i>CROFT</i> W ZARZĄDZANIU GRUNTAMI.....	95
4.4. TENDENCJE W GOSPODARCE ROLNEJ I WSPÓLNA POLITYKA ROLNA (WPR) .....	96
4.5. REGULACJA I DEREGULACJA: STAŁA NIEOBECNOŚĆ I ZANIEDBYWANIE ZIEMI.....	99
4.6. POLITYKA ROLNA CZY POLITYKA ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH .....	100
BIBLIOGRAFIA DO ZAŁĄCZNIKA 4 .....	104

## SŁOWNICZEK

Zrównoważony dochód per capita	Całkowity dochód w gospodarstwie domowym podzielony przez zrównoważoną wielkość gospodarstwa domowego, zgodnie z którym wartość 1 przyznana jest głowie rodziny, 0,5 każdemu dorosłemu członkowi rodziny, 0,3 każdemu dziecku.
ESU	Europejska jednostka wielkości (European Size Unit) określająca wielkość ekonomiczną gospodarstw rolnych. 1 ESU = 1200 euro standardowej marży brutto (SGM, Standard Gross Margin)
Rolnictwo ekstensywne	Rolnictwo ekstensywne to system, który cechuje mały nakład pracy i kapitału w przeliczeniu na obszar użytków rolnych. Plony upraw w rolnictwie ekstensywnym zależą głównie od żyzności gleby, właściwości terenu, klimatu i zasobów wodnych.
Typ gospodarstwa rolnego	Eurostat klasyfikuje gospodarstwa według głównego źródła dochodu. Gospodarstwo rolne jest określane jako specjalistyczne, jeżeli ponad dwie trzecie całkowitego dochodu w tym gospodarstwie pochodzi z jednego typu produkcji.
Rolnictwo intensywne	Rolnictwo intensywne to system, który cechuje duży nakład pracy i kapitału w przeliczeniu na obszar użytków rolnych w celu zastosowania środków chemicznych oraz dokonania zakupu i konserwacji sprzętu.
Wielozawodowość ( <i>pluriactivity</i> )	Wielozawodowość ( <i>pluriactivity</i> ) w sensie ogólnym oznacza uzyskiwanie dochodu z więcej niż jednego rodzaju działalności gospodarczej.
Granica ubóstwa	Granica ubóstwa odnosi się do minimalnego poziomu dochodu niezbędnego do osiągnięcia odpowiedniego standardu życia w danym kraju. W niniejszym raporcie granica ubóstwa odnosi się do progu 60 procent mediany zrównoważonego dochodu w każdym kraju, co odpowiada granicy ubóstwa przyjętej przez Eurostat.
PPP	Parytet siły nabywczej (Purchasing Power Parity) to miara względnej siły nabywczej walut poszczególnych krajów w odniesieniu do tych samych towarów i usług.
UAA	Grunty wykorzystywane rolniczo (Utilised Agricultural Area) obejmują grunty orne (w tym pastwiska krótkotrwałe, ugory, uprawy szklarniowe, ogrody przydomowe itd.), tereny o stałej okrywie trawiastej oraz uprawy trwałe (winnice, sady itd.).

## STRESZCZENIE

- a) Gospodarstwa produkujące wyłącznie na własne potrzeby -nietowarowe (SF — *subsistence farms*) i gospodarstwa niskotowarowe (SSF — *semi-subsistence farms*) to określenia zwyczajowo używane w odniesieniu do małych, rodzinnych gospodarstw rolnych zajmujących się produkcją żywności wyłącznie lub częściowo na własne potrzeby przy niewielkim udziale w rynku. Nie istnieje jednak uniwersalna, ogólnie przyjęta definicja tego typu produkcji rolnej.
- b) Definicje produkcji rolnej przeznaczonej nietowarowej mogą być formułowane w oparciu o następujące kryteria: *fizyczny rozmiar, wielkość ekonomiczna* oraz *udział w rynku*. Najczęściej stosowane kryterium fizycznego rozmiaru określa wielkość obszaru uprawianej ziemi (UAA — *utilised agricultural area*). W powszechnym przekonaniu małe gospodarstwa rolne to takie, które prowadzą działalność rolniczą na obszarze nie większym niż 5 ha. Próg *wielkości ekonomicznej* ma szerokie zastosowanie do celów statystycznych i politycznych w całej UE i wyrażony jest w Europejskiej Jednostce Wielkości (ESU — *European Size Units*). W badaniach struktury gospodarstw rolnych UE (FSS — *Farm Structure Surveys*) Eurostat klasyfikuje jako gospodarstwa produkujące na własne potrzeby te, których wielkość jest mniejsza niż 1 ESU, zaś gospodarstwa nieprzekraczające 8 ESU określa mianem małych. W oparciu o tę klasyfikację można przyjąć, że gospodarstwa produkujące częściowo na własne potrzeby to takie, których wielkość zawiera się w przedziale od 1 do 8 ESU. W badaniach naukowych często definiuje się gospodarstwa produkujące wyłącznie na własne potrzeby w oparciu o kryterium *udziału w rynku*. Przykładowo Wharton (1969) mówi o gospodarstwach niskotowarowych w przypadku, gdy przeznaczają one na sprzedaż mniej niż 50% swojej produkcji.
- c) W art. 34 (1) Rozporządzenia Rady (WE nr 1698/2005) w sprawie wsparcia obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich zostało przyjęte kryterium udziału w rynku. Niskotowarowe gospodarstwa rolne zdefiniowano jako „gospodarstwa rolne, które produkują przede wszystkim na cele własnej konsumpcji, jak również kierują część swojej produkcji na rynek”. Przytoczona definicja celowo unika wyznaczania progów dla konsumpcji i sprzedaży w celu umożliwienia poszczególnym państwom członkowskim przyjęcia własnych kryteriów kwalifikacyjnych w odniesieniu do programów rozwoju obszarów wiejskich i zapewnienia wsparcia niskotowarowym gospodarstwom rolnym w fazie restrukturyzacji (Działanie 141). Zdecydowano się na takie podejście przede wszystkim ze względu na trudności w ustaleniu, jaka część produkcji tych gospodarstw przeznaczana jest na sprzedaż. Progi przyjęte przez poszczególne państwa członkowskie w większości bazują na kryterium wielkości ekonomicznej. Przykładowo Bułgaria zakwalifikowała do grupy gospodarstw niskotowarowych te, które znajdują się w przedziale wielkościowym od 1 do 4 ESU, Litwa od 2 do 4 ESU, a Rumunia od 2 do 8 ESU. Liczba gospodarstw kwalifikowanych jako SF i SSF waha się znacznie w zależności od przyjętej definicji. Osobną kwestią jest natomiast to, czy w przypadku wartości mniejszej niż 1 ESU termin „gospodarstwo” w ogóle powinien mieć zastosowanie.
- d) Dane, jakie bierze się pod uwagę, to: *fizyczny rozmiar, wielkość ekonomiczna* oraz *udział w rynku*. Ogólnie rzecz biorąc, w nowych państwach członkowskich UE przeważają gospodarstwa typu SF i SSF, jednakże różnice w ich liczbie, zarówno między poszczególnymi nowymi państwami członkowskimi, jak i krajami UE-15 są znaczne. W sześciu nowych państwach członkowskich (Bułgaria, Węgry, Łotwa, Litwa, Słowacja i Rumunia) w 2007 r. 95% wszystkich gospodarstw rolnych stanowiły gospodarstwa o wielkości mniejszej niż 8 ESU. W oparciu o kryterium udziału w rynku można stwierdzić, że gospodarstwa typu SSF dominują głównie w nowych państwach członkowskich i południowych krajach UE-15, w szczególności we Włoszech. Kryterium miernika fizycznego, według którego małe gospodarstwo to gospodarstwo o powierzchni poniżej 5 ha, wskazuje na ogromną niejednorodność w ramach grupy UE-27. Nie licząc nowych państw członkowskich, gospodarstwa rolne zakwalifikowane do kategorii „małe” na

postawie powyższego kryterium przeważają we Włoszech, Grecji, Portugalii i Hiszpanii. Jednakże w większości krajów UE-27 małe gospodarstwa rolne są wyraźnie wyspecjalizowane, np. w zakresie intensywnego ogrodnictwa czy chowu trzody chlewnej lub drobiu, a tym samym, pomimo iż zajmują niewielki obszar, mogą być stosunkowo dużymi przedsiębiorstwami.

- e) Gospodarstwa typu SF i SSF spełniają trzy najważniejsze zadania w rolnictwie i rozwoju obszarów wiejskich. Zapewniają środki utrzymania, stanowiąc tym samym ochronę przed ubóstwem, są podstawą różnorodności produkcji i pozytywnie wpływają na środowisko. Są także źródłem innych, niezwiązanych z handlem korzyści. W nowych państwach członkowskich na pierwszy plan wysuwa się ich rola jako zabezpieczenia przed ubóstwem. Jest to widoczne zwłaszcza w przypadku najuboższych rodzin. Badania przeprowadzone w Rumunii i Szkocji pokazują, w jaki sposób niskotowarowe i małe gospodarstwa mogą stać się źródłem korzyści w wymiarze środowiskowym, kulturowym i społecznym.
- f) Zarówno w krajach UE-15, jak i w 12 nowych państwach członkowskich widać następującą prawidłowość: w miarę wzrostu gospodarczego udział gospodarstw typu SF i SSF maleje. Przykład Polski i Hiszpanii pokazuje, że wśród likwidowanych gospodarstw rolnych zazwyczaj znajdują się te najmniejsze. Jednocześnie zwiększenie wydatków na pomoc dla rolnictwa może pomóc w ocaleniu małych gospodarstw, jak miało miejsce w Irlandii po jej przystąpieniu do UE.
- g) Wzorce adaptacyjne, jakie mogliśmy zaobserwować w krajach UE-15, pokazują, że jeżeli małe gospodarstwa mają przetrwać, to potrzebują zmniejszyć swoją zależność od dochodów z działalności rolniczej i połączyć tę działalność z działalnością pozarolniczą. To zaś można osiągnąć jedynie poprzez rozwój regionów i obszarów wiejskich ukierunkowany na poprawę atrakcyjności tych obszarów dla przedsiębiorstw pozarolniczych oraz zwiększenie możliwości zatrudnienia.
- h) Strategie pomocy małym gospodarstwom, a w szczególności gospodarstwom typu SSF można podzielić na trzy grupy w zależności od obranych celów: dywersyfikacja, zakończenie działalności, restrukturyzacja. Większość strategii należących do tej ostatniej grupy zakłada pomoc rolnikom w rozwinięciu działalności do poziomu umożliwiającego sprawne funkcjonowanie w warunkach rynkowych. Przykłady strategii przyjętych przez kraje UE-15 w celu promowania dywersyfikacji wskazują, że ich skuteczność zależy zarówno od specyfiki danej rodziny (wiek, poziom wykształcenia, liczebność) oraz lokalizacji gospodarstwa (uboższe, słabo zaludnione obszary dają mniejsze możliwości dywersyfikacji), jak i od obowiązującej polityki rolnej.
- i) Przypadek Węgier jasno pokazuje, że jak dotąd próby dotarcia do gospodarstw typu SSF poprzez sieć kontaktów i inicjowania współpracy z nimi były równie ciężkie, jak wdrożenie innych działań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich. Nieliczne gospodarstwa typu SSF mają doświadczenie w tworzeniu biznesplanów niezbędnych do uzyskania pomocy finansowej w ramach działania 141. Jednak to nastawienie samych rolników często okazuje się być główną przeszkodą — wielu z nich unika zarejestrowania się, a jest to w części krajów członkowskich warunek konieczny, by móc ubiegać się o dopłaty w ramach niektórych programów pomocowych.
- j) W Rumunii natomiast program rolno-środowiskowy zakończył się sukcesem. Skoncentrowano się przede wszystkim na obszarach krajobrazowych o wysokiej wartości przyrodniczej, na terenie których znajdowali się potencjalni beneficjenci pomocy ze środków publicznych, czyli gospodarstwa typu SF i SSF. Procedury aplikacyjne były też znacznie prostsze od tych, które obowiązywały w trakcie realizacji programu przedakcesyjnego Sapard.
- k) Najważniejszy nasuwający się wniosek jest taki, że w szerszej perspektywie podejście do gospodarstw typu SF i SSF może być niespójne. Z jednej strony gospodarstwa te często są postrzegane jako niepożądany element, który hamuje rozwój rolnictwa danego kraju i

negatywnie oddziałuje na jego konkurencyjność. Z drugiej zaś strony gospodarstwa te doceniane są jako dostawcy ekologicznych towarów i pewnego rodzaju bogactwo kulturowe, na bazie którego można rozwijać dywersyfikację w kierunku wytwarzania lokalnych produktów i agroturystyki. W tym świetle gospodarstwa typu SF i SSF stanowią nieodłączny element rozwoju poszczególnych obszarów wiejskich. Mieszane uczucia, jakie towarzyszą gospodarstwom typu SF i SSF, doprowadziły do tego, że sygnały odnoszące się do związanej z nimi polityki są często niejednoznaczne. Odzwierciedlają one również głębszy rozdźwięk pomiędzy zwolennikami teorii produktywności, według których nadrzędną rolą polityki rolnej jest poprawa konkurencyjności i produktywności, oraz tymi, którzy uważają, że zadaniem rolnictwa jest dostarczanie ogólnodostępnych towarów i dlatego polityka rolna powinna wspierać zintegrowany rozwój obszarów wiejskich.

- l) Na etapie programów rozwoju obszarów wiejskich często można wyłonić grupę gospodarstw typu SSF, w których można zastosować dywersyfikację lub które nadają się do restrukturyzacji, w praktyce jednak często dotarcie do rolników jest utrudnione, a wdrożenie programów pomocowych napotyka przeszkody.

## 1. WPROWADZENIE

Przyczyny podjęcia tej tematyki przez Europejską Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz sporządzenia niniejszego opracowania, wskazującego pewne kluczowe kwestie do dalszej debaty, są dwojakie. Po pierwsze, dwa ostatnie rozszerzenia Unii Europejskiej w 2004 i 2007 r. sprawiły, że w UE pojawiły się miliony małych gospodarstw rolnych, z których większość to gospodarstwa rolne nietowarowe (SF) lub gospodarstwa niskotowarowe (SSF). Integracja tych gospodarstw z rynkami jest niewielka, ich konkurencyjność zaś – na niskim poziomie. Przyczyniają się one jednak do zaludniania obszarów wiejskich, często w najbardziej wrażliwych regionach charakteryzujących się niekorzystnymi warunkami. Mają one także udział we wspieraniu lokalnych społeczności wiejskich i świadczą usługi społeczne, kulturalne i środowiskowe (dobra publiczne). W rezultacie obecna sytuacja oraz wpływ przemian strukturalnych na przetrwanie lub upadłość tych gospodarstw ma istotne znaczenie dla obszarów wiejskich na terenie państw członkowskich UE. Po drugie, zbliżone problemy w znacznym stopniu dotyczą wszystkich małych gospodarstw rolnych w krajach UE, które mogą, ale nie muszą, być gospodarstwami niskotowarowymi, niemniej ich znaczenie dla społeczności lokalnych, dziedzictwa kulturowego oraz działań na rzecz środowisk wiejskich jest takie samo.

W niedawnym dokumencie do dyskusji (z grudnia 2009 r.) „Dlaczego potrzebujemy Wspólnej Polityki Rolnej?” (*Why do we need a Common Agricultural Policy?*) Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) wyraża przekonanie, że określone praktyki rolne mogą nie być konkurencyjne lub straciły swój konkurencyjny charakter, pomogły one jednak uzyskać takie cechy, jak „funkcjonowanie systemu ekologicznego, malownicze krajobrazy, a także związana z tym idea dziedzictwa kulturowego” (KE, DG AGRI, grudzień 2009:2). Cechy te mogą podnieść atrakcyjność obszarów wiejskich pod względem prowadzenia działalności gospodarczej, mieszkalnym i rekreacyjnym. Dostarczanie tego rodzaju dóbr publicznych uwarunkowane jest jednak obecnością dostawców, a nie ich zniknięciem w wyniku niskiej konkurencyjności. Odnosząc się ponownie do dokumentu do dyskusji, „...dobra publiczne mogą być finansowane ze środków publicznych jedynie pod warunkiem obecności gospodarstw rolnych, których warunek ten dotyczy”. Zatem obecna sytuacja, a także przyszłość gospodarstw niskotowarowych oraz małych gospodarstw rolnych, stanowiących podstawową strukturę gospodarstw w niektórych regionach wiejskich, to kluczowa kwestia rozwoju obszarów wiejskich i związanych z tym zagadnieniem polityk europejskich. Kolejna przesłanka wiąże się z ciągłą przewagą małych gospodarstw rolnych w większości państw członkowskich UE-27, pomimo że proces restrukturyzacji gospodarstw rolnych oraz ich konsolidacji trwa już dość długo, choć przy wykorzystaniu różnych sposobów i w różnym okresie.

Zrozumienie specyfiki gospodarstw niskotowarowych wiąże się z rozważeniem takich kwestii, jak wielkość gospodarstwa, warunki dzierżawy, ubóstwo obszarów wiejskich oraz uwarunkowania wielozawodowości itp. Gospodarstwa niskotowarowe mają różne źródła i modele rozwoju i spełniają różne zadania w poszczególnych państwach członkowskich UE. W związku z tym w niniejszym opracowaniu przyjęto szeroką perspektywę uwzględniającą znaczenie i cechy charakteryzujące tego typu gospodarstwa, które zawsze są małymi gospodarstwami rodzinnymi (lub indywidualnymi, zgodnie z definicją stosowaną w niektórych nowych państwach członkowskich UE), w różnych aspektach wiejskich. Ponadto można wyciągnąć cenne wnioski z doświadczeń poszczególnych państw UE w zakresie wykorzystania różnych modeli restrukturyzacji.

W załącznikach 2, 3 i 4 przedstawiono trzy studia przypadku w trzech krajach, aby przybliżyć niektóre kluczowe kwestie oraz środki stosowane przez małe gospodarstwa rolne w zakresie



rozwoju obszarów wiejskich. W pierwszym studium przypadku (załącznik 2), który opracował Csaba Forgacs z Uniwersytetu Corvinsusa w Budapeszcie, skupiono się na definicjach krajowych oraz źródłach powstania gospodarstw typu SF i SSF na Węgrzech oraz ich cechach charakterystycznych i podejściu do polityk rozwoju obszarów wiejskich. Z kolei Nathaniel Page z Fundacja ADEPT w drugim studium przypadku (załącznik 3) omawia kwestie dostarczania dóbr publicznych, w szczególności dóbr środowiskowych, przez tego typu gospodarstwa w Rumunii. W trzecim studium przypadku (załącznik 4), którego autorem jest Mark Shucksmith z Uniwersytetu w Newcastle, omówiono rolę WPR oraz innych polityk wspierania umożliwiających właścicielom małych gospodarstw w Szkocji dalsze świadczenie usług społecznych, kulturalnych i środowiskowych.

W niniejszym opracowaniu przyjęto następującą strukturę. Kolejna część przedstawia niektóre kluczowe kwestie związane z gospodarstwami niskotowarowymi oraz małymi gospodarstwami rolnymi. W trzeciej części przedstawiono cechy społeczno-ekonomiczne gospodarstw typu SF oraz SSF wraz z omówieniem ich typologii. W części czwartej przedstawiono aspekt wielofunkcyjności gospodarstw niskotowarowych oraz małych gospodarstw rolnych, uwzględniając ich rolę w tworzeniu sieci bezpieczeństwa dla ubogich gospodarstw domowych zajmujących się rolnictwem, ich wkład w dywersyfikację oraz wielozawodowość, a także ich znaczenie w zakresie dostarczania środowiskowych dóbr publicznych. Część piąta zawiera modele dostosowywania gospodarstw typu SF oraz SSF na płaszczyznach instytucjonalnych i wiejskich. Część szósta opisuje różnorodne elementy WPR przygotowane dla gospodarstw typu SF, SSF i innych małych rolników oraz podnosi pewne kwestie związane z dostępnością tych instrumentów, działaniem w zgodzie z nimi oraz ich wdrażaniem. Część siódma stanowi podsumowanie.

## **2. ILE ISTNIEJE GOSPODARSTW NIETOWAROWYCH (SF) I NISKOTOWAROWYCH (SSF)?**

### **Ocena alternatywnych definicji SF oraz SSF dla celów statystycznych i politycznych**

Przyszłość małych gospodarstw rolnych zawsze miała znaczenie polityczne w UE, po części w związku z ich społeczną rolą w zakresie ochrony społeczności wiejskich. Produkcja rolna na własne potrzeby oraz niskotowarowa produkcja rolna odgrywają istotną rolę w Europie od upadku muru berlińskiego w związku z utworzeniem milionów małych gospodarstw rolnych w wyniku postkomunistycznych reform rolnych w Europie Środkowej i Wschodniej. Powszechnie uznaje się, że gospodarstwa typu SF oraz SSF to małe, rodzinne gospodarstwa rolne, zajmujące się produkcją żywności na własne potrzeby, przy niewielkim udziale w rynku. Nie istnieje jednak jedna, ogólnie przyjęta definicja.

W większości definicji podkreślono cel, jakim jest *zaspokojenie potrzeb żywnościowych w gospodarstwie domowym*. Barnett i in. (1996) definiują produkcję rolną na własne potrzeby na podstawie następujących cech: 1) działalność rolnicza stanowi strategię bytu; 2) plony są przeznaczone do bezpośredniej konsumpcji; 3) jedynie część zakupionych nakładów włączana jest do procesu produkcji; 4) proporcja sprzedawanych plonów jest niska.

Trudności w zdefiniowaniu gospodarki „na własne potrzeby” oraz „niskotowarowej” wynikają z umownego charakteru określania progów (Brüntrup i Heidhues, 2002), a także z faktu, że produkcja rolna na własne potrzeby może być ujmowana z punktu widzenia konsumpcji i produkcji (Mathijs i Noev, 2004). Ogólnie rzecz ujmując, definicja gospodarstwa rolnego produkującego na własne potrzeby powinna opierać się na spełnieniu jednego z trzech następujących kryteriów: *mierniki fizyczne, wielkość ekonomiczna oraz udział w rynku*.

*Mierniki fizyczne*, takie jak grunty rolne, liczba zwierząt gospodarskich oraz wolumen nakładów (np. praca), mogą definiować gospodarkę na własne potrzeby oraz gospodarkę niskotowarową za pomocą progów. McConnell i Dillon (1997) sugerują, że przedział 0,5–2,0 ha ziemi uprawnej może stanowić właściwy miernik orientacyjny przy definiowaniu niskotowarowych gospodarstw rolnych. W Europie panuje powszechna zgoda, że gospodarstwa niskotowarowe lub małe gospodarstwa rolne to takie, które prowadzą działalność rolniczą na obszarze 5 ha lub mniejszym. Obszar użytków rolnych to kryterium operacyjne możliwe do zastosowania, zrozumiałe dla rolników i wszystkich stron zainteresowanych z obszarów wiejskich. Jednakże najsłabszą cechą przyjęcia powierzchni użytków rolnych jako miernika definiującego SF oraz SSF stanowią różnice dotyczące żyzności gleby i sposobu użytkowania gruntów.

We wszystkich państwach UE mierniki fizyczne są z zasady stosowane w celu wyznaczenia progów przy ustalaniu: 1) definicji gospodarstwa rolnego, 2) uprawnień do uzyskania wsparcia z filaru 1 oraz 3) uprawnień do korzystania z niektórych działań w ramach rozwoju obszarów wiejskich, np. działań na rzecz środowisk wiejskich.

### **Progi stosowane przy definiowaniu gospodarstwa rolnego: przykłady z Węgry i Rumunii**

#### **Węgry**

- a) Ogólna definicja gospodarstwa rolnego (na podstawie krajowych danych statystycznych): wszystkie gospodarstwa domowe posiadające co najmniej jedno duże zwierzę (bydło, koń) lub minimum 25 sztuk drobiu bądź minimum 0,15 ha gruntów rolnych uznaje się za gospodarstwa rolne.
- b) *W celu otrzymania płatności w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej (SAPS):* 1 ha całkowitej wielkości gospodarstwa rolnego, działki muszą mieć powierzchnię co najmniej 0,25 ha.

#### **Rumunia**

- a) *W celu ujęcia w corocznym spisie rolnym:* brak minimalnego progu w odniesieniu do wielkości. Gospodarstwa rolne definiowane jako „jednostka techniczno-gospodarcza zajmująca się produkcją rolną, składająca się z jednej lub więcej działek, wykorzystywana w całości lub w części do celów produkcji rolnej, zarządzana przez posiadacza, samodzielnie lub wspólnie z innymi osobami, bez względu na obszar gruntu, liczbę zwierząt lub wkład w produkcję rolną”.
- b) *W celu otrzymania płatności w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej (SAPS):* użytki rolne o powierzchni 1 ha, z najmniejszą działką o powierzchni nie mniejszej niż 0,3 ha.

**Źródło:** Studia przypadku z Węgry i Rumunii.

Alternatywnym sposobem na zastosowanie miernika fizycznego i dokonanie klasyfikacji gospodarstw rolnych nie tylko ze względu na wielkość (małe, średnie, duże itd.), ale także ze względu niepełny lub pełny wymiar czasu pracy, jest użycie kategorii nakładu pracy. Taką metodykę stosuje Departament ds. Środowiska, Żywności i Zagadnień Wsi w Wielkiej Brytanii (*Department of Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA*), w standardowych wymogach

pracy (SLR, Standard Labour Requirement) klasyfikując działalność rolniczą jako prowadzoną w wolnym czasie, w niepełnym lub pełnym wymiarze czasu pracy. Angielski urząd statystyczny gospodarstw rolnych (FBS, Farm Business Survey) określa wielkość gospodarstw według klasyfikacji SLR jako „pracochłonność (w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy) wszystkich prac rolnych w gospodarstwie liczoną na podstawie standardowych wskaźników dla odpowiednich obszarów produkcji rolnej w typowych warunkach dla gospodarstw o średniej wielkości i wydajności”<sup>4</sup>. Zgodnie z tym kryterium DEFRA uznaje angielskie gospodarstwa rolne za prowadzone w wolnym czasie („hobbystycznie”, jeśli wskaźnik SLR jest niższy niż 0,5 osoboroku. Wskaźnik SLR wynoszący 0,5–<1 osoboroku oznacza gospodarstwa prowadzone w niepełnym wymiarze czasu, natomiast wskaźnik SLR w przedziale 1<2 osobolat wskazuje na „małe gospodarstwa prowadzone w pełnym wymiarze czasu”<sup>5</sup>.

Próg *wielkość ekonomiczna* ma szerokie zastosowanie w celach statystycznych i politycznych w całej UE i jest wyrażony w europejskiej jednostce wielkości (ESU). Na przykład dla Komisji Wspólnoty ds. Danych Rachunkowych Gospodarstw (FADN) progi, według których definiowane są gospodarstwa komercyjne, są różne w poszczególnych krajach. Zgodnie z metodologią FADN gospodarstwo komercyjne to gospodarstwo, którego wielkość sprawia, że prowadzenie tego gospodarstwa stanowi podstawową działalność rolnika, z której dochód jest wystarczający do utrzymania rodziny. W praktyce, aby gospodarstwo zostało sklasyfikowane jako komercyjne, jego wielkość musi przekraczać minimalną wielkość ekonomiczną. Wielkości te określane są od 1 ESU w Bułgarii i Rumunii (dane na rok 2008) do 16 ESU w Belgii, Niemczech oraz Holandii i Wielkiej Brytanii.

Według badań struktury gospodarstw rolnych UE (FSS, Farm Structure Surveys) oraz serii publikacji Eurostatu „Statistics in Focus” gospodarstwa mniejsze niż 1 ESU klasyfikowane są jako gospodarstwa rolne produkujące *na własne potrzeby*. Ponadto Eurostat definiuje gospodarstwa mniejsze niż 8 ESU jako *małe gospodarstwa rolne*. Dla celów niniejszej analizy gospodarki niskotowarowej gospodarstwa odpowiadające definicji małych gospodarstw Eurostatu (1–8 ESU) uznaje się za gospodarstwa niskotowarowe.

Trzecie stosowane na dużą skalę podejście przy definiowaniu SF i SSF bazuje na kryterium *udziału w rynku*. Kryterium udziału w rynku jest nadal umowne, stanowi jednak jasne podejście w zakresie klasyfikacji gospodarstw rolnych. Wharton (1969 r.) twierdzi, że gospodarstwa domowe zajmujące się rolnictwem mogą sprzedawać od zera do 100% plonów. Dwie skrajne kategorie to produkcja „całkowicie na własne potrzeby” oraz „całkowicie komercyjna”, z różnymi kategoriami mieszanymi. W odniesieniu do tego kontinuum Wharton zastosował próg 50% produktów rolnych wprowadzanych na rynek, klasyfikując rolników sprzedających więcej niż zero, lecz mniej niż ta wartość jako rolników niskotowarowych, definiując tych przekraczających podany próg jako częściowo komercyjnych i komercyjnych. Ponadto „produkcja na własne potrzeby” jest definiowana jako sytuacja, gdzie działalność rolnicza podejmowana przez gospodarstwo rodzinne jest skierowana na zaspokojenie potrzeb konsumpcyjnych przy dokonywaniu niewielu transakcji na rynku lub w ogóle bez nich.

Podobne podejście zostało przyjęte w art. 34 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, gdzie niskotowarowe gospodarstwa rolne definiowane są na podstawie *kryterium udziału w rynku* jako „gospodarstwa rolne, które produkują przede wszystkim na cele własnej konsumpcji, jak również kierują część swojej produkcji na rynek”. Definicja ta

<sup>4</sup> <https://statistics.defra.gov.uk/esg/asd/fbs/sub/slr.htm> (28-01-2010).

<sup>5</sup> [https://statistics.defra.gov.uk/esg/asd/fbs/sub/farm\\_size.htm](https://statistics.defra.gov.uk/esg/asd/fbs/sub/farm_size.htm) (28-01-2010). 1 SLR to średnio 95 ha zbóż lub 50 krów mlecznych lub 400 owiec ([https://statistics.defra.gov.uk/esg/asd/fbs/sub/min\\_size.htm](https://statistics.defra.gov.uk/esg/asd/fbs/sub/min_size.htm), 28-01-2010).

celowo unika wyznaczania progów dla konsumpcji i sprzedaży w celu umożliwienia poszczególnym państwom członkowskim przyjęcia własnych kryteriów kwalifikacyjnych w odniesieniu do Programów na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich ukierunkowanych na zapewnienie wsparcia gospodarstw niskotowarowych w fazie restrukturyzacji (Działanie 141). Decyzja ta została podjęta przede wszystkim w wyniku trudności związanych z ustaleniem części produkcji tych gospodarstw przeznaczonej na sprzedaż. Kryteria przyjęte przez państwa członkowskie są w znacznej części oparte na wielkości ekonomicznej. Przykładowo, Bułgaria określiła kwalifikujące się gospodarstwa niskotowarowe jako gospodarstwa w przedziale wielkości od 1 do 4 ESU. W definicjach przyjętych na Węgrzech i Litwie próg ten wynosi 2–4 ESU, w Rumunii 2–8 ESU. Zasadniczo można stwierdzić, że o ile kryterium udziału w rynku najdokładniej oddaje obraz roli gospodarstw typu SF i SSF na rynku rolnym, o tyle można je mierzyć tylko za pomocą bardzo szczegółowych ankiet, co przy bardzo dużej populacji jest mocno niepraktyczne. Z kolei kryterium wielkości fizycznej ma istotne wady. Dlatego za najlepszą metodę oszacowania aktywności gospodarstw typu SF i SSF należy uznać kryterium wielkości ekonomicznej.

### **Produkcja nietowarowa i niskotowarowa w UE-27: znaczenie w ramach struktury gospodarstwa**

Uwzględniając powyższe kwestie terminologiczne, niniejsza część jest przeglądem odpowiednich statystyk oraz próbą wskazania dowodów potwierdzających znaczenie SF i SSF w krajach UE-27, a także zilustrowania ich rozwoju w ostatniej dekadzie. Dane pochodzą z bazy danych Eurostatu<sup>6</sup>, w szczególności z badania FSS przeprowadzonego po 2000 roku. Niektóre wnioski na temat charakterystycznych cech gospodarstw typu SF i SSF w pięciu nowych państwach członkowskich (NMS) – w Bułgarii, na Węgrzech, w Polsce, Rumunii oraz Słowenii – przedstawiono na podstawie unikatowego zbioru danych zebranych w ramach projektu SCARLED (*Structural Change in Agriculture and Rural Livelihoods* – Zmiany strukturalne w sektorze rolnym i na obszarach wiejskich) w ramach 6. Ramowego Programu Unii Europejskiej.

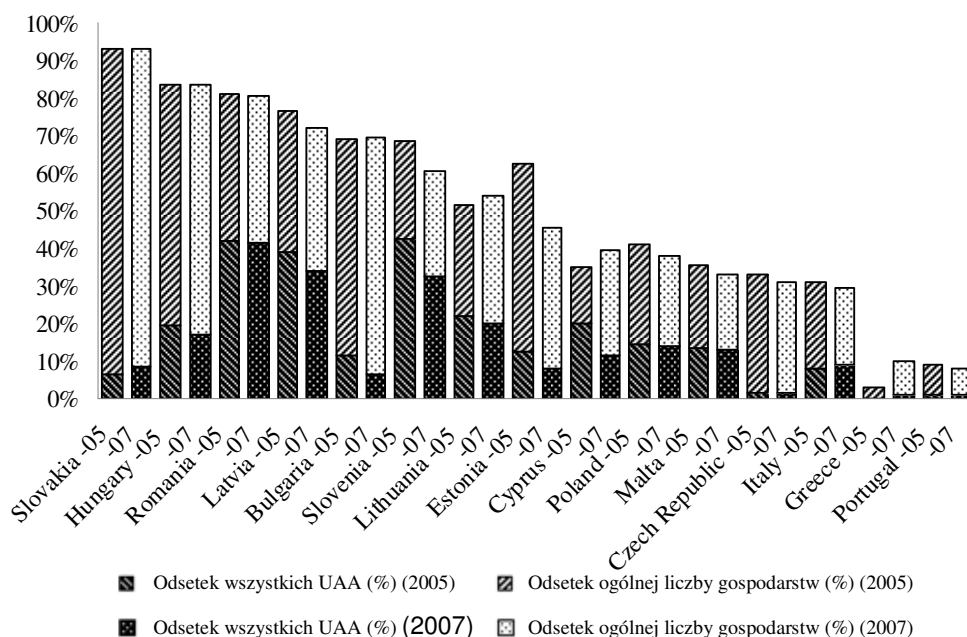
### **Kryterium udziału w rynku**

Jak już wspomniano w poprzedniej części, kryterium udziału w rynku jest prawdopodobnie najbardziej odpowiednim kryterium bazowym przy ustalaniu typologii gospodarstw rolnych, obejmującej produkcję na własne potrzeby. Dane FSS wskazują na znaczne wahania w krajach UE-27, z podziałem na wschód–zachód i północ–południe (wykres 1). W siedmiu NMS produkcja większości gospodarstw rolnych jest przeznaczana na zaspokojenie własnych potrzeb konsumpcyjnych. Do krajów tych należą Słowacja, gdzie w 2007 r. produkcja 93% gospodarstw rolnych była przeznaczona głównie na własne potrzeby, Węgry (83%), Rumunia (81%), Łotwa (72%), Bułgaria (70%) oraz Słowenia (61%). Mimo przewagi pod względem całkowitej liczby gospodarstw typu SSF zarządzają mniejszą częścią gruntów wykorzystywanych rolniczo (UAA). Skrajne statystyki dotyczą Słowacji, gdzie 93% gospodarstw rolnych zarządza jedynie 8% UAA. Jedynie w trzech krajach starej Unii (UE-15) gospodarstwa rolne produkujące głównie na własne potrzeby odgrywają ważną rolę w strukturze gospodarstw rolnych, mianowicie we Włoszech, w Grecji i Portugalii. Gospodarstwa

<sup>6</sup> Dane opisane jako „Eurostat” pochodzą z bazy danych Eurostatu dotyczącej rolnictwa, wchodzącej w skład jego domeny Eurofarm. Domena Eurofarm zawiera informacje statystyczne dotyczące struktury gospodarstw rolnych zebranych w wyniku przeglądów struktury rolnictwa. Informacje na temat struktury gospodarstw rolnych zawartych w domenie Eurofarm Eurostatu są dostępne na stronie internetowej [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_SDDS/EN/ef\\_esms.htm](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/ef_esms.htm). Ze względu na rozbieżne definicje gospodarstwa rolnego zakres gospodarstw niskotowarowych różni się w poszczególnych państwach członkowskich, a ogólna liczba gospodarstw rolnych nie jest w związku z tym możliwa do porównania w tych krajach. Dlatego też analizy zawarte w publikacjach Eurostatu „Statistics in focus” skupiają się na gospodarstwach rolnych o wartości co najmniej 1 ESU.

typu SF oraz SSF tracą na znaczeniu w większości państw. W latach 2005–2007 najbardziej przyspieszone zmiany strukturalne odnotowano w Estonii, gdzie udział SSF w całkowitej liczbie gospodarstw rolnych zmniejszył się o 17%, a w Słowenii liczba UAA uległa zmniejszeniu o 10%.

**Wykres 1. Udział gospodarstw rolnych produkujących głównie na własne potrzeby oraz udział UAA, którymi zarządzają w danych krajach członkowskich (2005–2007) (z wyjątkiem gospodarstw <1 ESU).**



**Źródło:** Eurostat FSS, (2005) oraz (2007).

Dane Eurostatu nie przedstawiają dostatecznie charakterystycznych cech SSF. W związku z tym w ramach projektu SCARLED dokonano przeglądu 1102 gospodarstw domowych zajmujących się rolnictwem w pięciu NMS, odnotowując ich sytuację w 2006 r. W tabeli 1. zamieszczono niektóre cechy charakterystyczne gospodarstw domowych, które zajmują się produkcją głównie na własne potrzeby konsumpcyjne (sprzedają mniej niż 50% produkcji własnej). Dane zawarte w tabeli 1. odzwierciedlają wyniki przeprowadzonego przeglądu.

**Tabela 1. Charakterystyka gospodarstw typu SF/SSF na podstawie projektu SCARLED**

	Bułgaria	Węgry	Polska	Rumunia	Słowenia
Udział SF/SSF w próbie krajowej (%)	57,8	34,1	34,2	75,4	32,1
Dla tych SF/SSF: udział sprzedanej produkcji rolnej (%)	19,6	12,0	26,6	25,5	16,6
Udział konsumpcji własnych produktów żywnościowych (%)	50,2	40,3	43,3	59,1	42,6
Całkowity obszar ziemi uprawnej (ha)	2,7	4,1	5,6	3,2	6,5
Zrównoważony dochód per capita (PPP euro)					
– z wyłączeniem wartości produkcji	4060	7609	5884	4460	8836

na potrzeby własne					
– włączając wartość produkcji na potrzeby własne	6623	8694	9018	6701	11186
Wiek głowy rodziny	54,8	55,3	52	58,1	55,3
Czas spędzony przez głowę rodziny na terenie gospodarstwa rolnego (%)	74,4	68,2	67,5	79,8	70,2

**Źródło:** Baza danych SCARLED, próba 1102 gospodarstw rodzinnych zajmujących się rolnictwem.

Zgodnie z przewidywaniami największy udział gospodarstw niskotowarowych w próbie SCARLED odnotowano w Bułgarii i Rumunii. Cechą charakteryzującą je jest bardzo niska sprzedaż produkcji własnej. Przegląd potwierdza niewielkie rozmiary gospodarstw niskotowarowych – w trzech krajach średnia wielkość nie przekracza 5 ha. Głowy rodziny zbliżają się do wieku emerytalnego i mimo zarządzania małymi gospodarstwami rolnymi większość czasu pracy poświęcają na pracę w gospodarstwie. Ukazuje to niską produktywność siły roboczej w gospodarstwach niskotowarowych.

### Kryterium wielkości ekonomicznej

Zgodnie z FSS Eurostatu w 2007 r. w krajach UE-27 funkcjonowało 11,1 miliona małych gospodarstw rolnych (poniżej 8 ESU). Wielkość 6,4 mln tych gospodarstw wynosiła 1 ESU, co skutkuje zaliczeniem ich do gospodarstw produkujących na własne potrzeby (SF), a pozostałych 4,7 mln gospodarstw do gospodarstw niskotowarowych (SSF). Wyrażony procentowo udział gospodarstw typu SF oraz SSF wynosił odpowiednio 46,6% i 34,5% ogólnej liczby gospodarstw rolnych. Średnie w odniesieniu do krajów UE-27 ilustrują mniejsze znaczenie gospodarstw typu SF przy uwzględnieniu UAA. W 2007 r. gospodarstwa te zarządzały jedynie 6,8% UAA krajów UE-27. Całkowity udział zarówno gospodarstw typu SF, jak i typu SSF (tj. wszystkich gospodarstw rolnych poniżej 8 ESU) był wyższy i wynosił 22,5%. W okresie od 2003 do 2007 r. między dwoma FSS ich znaczenie nieco spadło.

W przypadku nowych krajów członkowskich znaczenie gospodarstw typu SF, SSF i małych gospodarstw rolnych przypomina pod względem kryterium wielkości ekonomicznej sytuację opisywaną przy zastosowaniu kryterium udziału w rynku, czyli przewagę SF i SSF w strukturze gospodarstw rolnych (tabela 1A w załączniku 1). Jedną z istotnych tendencji jest zmniejszenie w niektórych krajach udziału gospodarstw na użytek własny (poniżej 1 ESU) przy zwiększeniu znaczenia gospodarstw niskotowarowych (1–8 ESU). Druga z wymienionych tendencji możliwa jest do zaobserwowania w Estonii, Słowacji, na Cyprze oraz w Czechach. Jest to pozytywny trend, gdyż gospodarstwa niskotowarowe mogą wytwarzać więcej dochodu dla gospodarstw domowych zajmujących się rolnictwem niż gospodarstwa produkujące na użytek własny, co przyczynia się do rozwoju gospodarki wiejskiej. To dwubiegunowe rozmieszczenie gospodarstw rolnych najwyraźniej widoczne jest w Bułgarii, Czechach i Słowacji, gdzie niewielki udział UAA zarządzanych przez gospodarstwa typu SF i SSF mocno kontrastuje z ich przewagą w strukturze gospodarstw rolnych.

W odniesieniu do krajów UE-15 w 2007 r. w siedmiu krajach (w Portugalii, Grecji, we Włoszech, w Wielkiej Brytanii, Szwecji, Hiszpanii i Austrii) ponad 50% gospodarstw rolnych funkcjonowało na poziomie poniżej 8 ESU. W przeciwieństwie do kryterium udziału w rynku, przy zastosowaniu miernika „wielkości ekonomicznej” nie istnieje jednak wyraźny podział północ-południe. Ogólnie rzecz ujmując, ESU wydaje się bardziej odpowiednim kryterium przy definiowaniu małych gospodarstw rolnych w krajach UE-15. W nowych krajach członkowskich kryterium „udziału w rynku” jest bardziej przydatne w związku z tym, że decyzje w zakresie produkcji często uwarunkowane są potrzebami żywnościowymi w danym gospodarstwie rodzinnym. W krajach UE-15 największy udział UAA zarządzanych przez małe

gospodarstwa rolne występuje w Austrii i Grecji, wynosząc odpowiednio 36% i 33%.

### Mierniki fizyczne małych gospodarstw rolnych

Jak wspomniano, gospodarstwa rolne o powierzchni 5 ha UAA lub mniejszej można określić jako gospodarstwa małe. Zastosowanie tego miernika fizycznego pokazuje ogromną różnorodność w ramach UE-27. W roku 2007 gospodarstwa rolne o powierzchni <5 ha stanowiły ponad 90% gospodarstw na Malcie i w Bułgarii, lecz jedynie 2,8% w Danii (tabela 2A w załączniku 1). Podział północ-południe i wschód-zachód, wyraźny przy zastosowaniu kryterium udziału w rynku, potwierdza wyniki uzyskane przy zastosowaniu miernika „fizycznego”. Przed rozszerzeniem UE (2004 i 2007 r.) małe gospodarstwa rolne dominowały we wszystkich NMS. Przystąpienie do UE przyspieszyło jednak zmiany strukturalne i spadek liczby małych gospodarstw. W trzech NMS (Czechy, Estonia i Łotwa) jest to obecnie mniej niż 50% łącznej liczby gospodarstw.

Sytuacja w krajach UE-15 jest różna. Małe gospodarstwa rolne przeważają we Włoszech, w Grecji, Portugalii i Hiszpanii. Z wyjątkiem Grecji udział małych gospodarstw rolnych stopniowo ulega zmniejszeniu w tej grupie krajów.

W odniesieniu do gruntów rolnych, z wyjątkiem Malty, gospodarstwa rolne o powierzchni mniejszej niż 5 ha działają na mniej niż połowie UAA. Niemniej mają one znaczenie w Rumunii (działając na 35% UAA w 2007 r.), na Cyprze (29%), w Grecji (27%) oraz Słowenii (22%).

Przyglądając się UE-27 jako całości, w 2007 roku 9,65 miliona małych gospodarstw rolnych poniżej 5 ha (70% wszystkich gospodarstw rolnych) działało na 8,4% UAA.

Ogólnie w latach 2003–2007 r. nastąpił spadek liczby małych gospodarstw, definiowanych zgodnie z miernikiem obszaru użytków rolnych, w stosunku do całkowitej liczby gospodarstw rolnych i zarządzanych przez nie UAA.

Do istotnych cech niektórych małych gospodarstw rolnych należy specjalizacja produkcji. Można zakładać, że działalność małych gospodarstw rolnych będzie się skupiać na intensywnym ogrodnictwie, sadach, winnicach, gajach oliwnych oraz rolnictwie mieszanym. W tabeli 3A w załączniku 1 przedstawiono rolę najmniejszych gospodarstw rolnych (o powierzchni mniejszej niż 2 ha) zgodnie z ich udziałem w różnych typach gospodarstw rolnych w wybranych krajach UE-27. W niektórych NMS Unii Europejskiej, w szczególności w Bułgarii i Rumunii, nie istnieje wyraźny związek pomiędzy wielkością gospodarstwa rolnego a specjalizacją. Gospodarstwa o powierzchni nieprzekraczającej 2 ha stanowią zdecydowaną większość we wszystkich specjalizacjach (wyjątkiem są tu rośliny uprawne w Bułgarii). W większości krajów członkowskich UE-27 małe gospodarstwa rolne są wyraźnie specjalistyczne, np. w zakresie intensywnego ogrodnictwa oraz chowu trzody chlewnej i drobiu. Oprócz kwestii różnorodności gruntu jest to więc kolejny argument przemawiający za tym, że „kryterium fizyczne” należy postrzegać jako mniej odpowiednie dla gospodarstw niskotowarowych lub nawet małych gospodarstw rolnych niż kryteria „udział w rynku” czy „ESU”, biorąc pod uwagę fakt, że niektóre specjalistyczne gospodarstwa mogą być relatywnie dużymi przedsiębiorstwami mimo wykorzystywania ograniczonego obszaru użytków rolnych.

Podsumowując, rozszerzenie UE w roku 2004 i 2007 podniosło znaczenie małych gospodarstw rolnych, gospodarstw typu SF oraz SSF na terenie całej Unii. Przemiana strukturalna niosła powolny, stopniowy spadek znaczenia małych gospodarstw rolnych w krajach UE-15, ale spadek ten w niektórych NMS następował szybciej. Pozwala to stwierdzić, że w przyszłości NMS mogą odnotować ogromną różnorodność pod względem

rodzaju gospodarstw rolnych, z gospodarstwami typu SF i SSF nadal dominującymi na niektórych obszarach wiejskich, podczas gdy w innych rolnictwo może stać się znacznie bardziej skomercjalizowane.

### **Barierzy uczestnictwa gospodarstw niskotowarowych w rynku**

Bez względu na przyjętą definicję lub zastosowany próg istotną cechą gospodarstw niskotowarowych jest fakt, że znaczna część produkcji rolnej nie jest przeznaczona na sprzedaż. Istnieją trzy powody mogące wyjaśniać pozostawanie poza rynkiem: koszty transakcji, brak możliwości spełnienia standardów rolnictwa oraz niefinansowe korzyści płynące z konsumpcji żywności własnej produkcji. W kontekście NMS, w szczególności krajów biedniejszych, czwarty argument jest taki, że gospodarstwa domowe nie sprzedają swojej produkcji, gdyż polegają na niej w celu zaspokojenia własnych potrzeb żywieniowo-konsumpcyjnych — nie tylko ze względu na słabą sytuację finansową, ale też z powodu braku alternatywnych źródeł zaopatrzenia w świeże produkty w odizolowanych społecznościach wiejskich. Aspekt ten został omówiony w części 4 w związku z funkcją gospodarstw niskotowarowych jako bufora chroniącego przed ubóstwem.

„Koszty transakcji” odnoszą się do wydatków poniesionych podczas wymiany gospodarczej, głównie związanych z czynnościami następującego rodzaju: poszukiwanie potencjalnych partnerów, zbieranie informacji na temat cen, negocjacje i koszty związane z wykonaniem umowy. Odnoszą się one także do oddalenia od rynku oraz kosztów transportu, które mogą być wysokie z punktu widzenia drobnych rolników zamieszkujących odległe obszary. Goetz (1992 r.) wskazuje, że koszty transakcji obniżają ceny otrzymywane przez rolników jako sprzedawców produktów rolnych i podnoszą ceny faktycznie płacone przez nich przy zakupie produktów, generując tym samym „przedział cenowy”, w którego ramach producenci uznają sprzedaż swojej produkcji lub zakup środków produkcji rolnej za nieopłacalny. Ponadto dla kupców powiązanych koszty transakcji związanych z pozyskiwaniem określonej ilości surowców od wielu drobnych producentów będą znacznie wyższe niż w przypadku pozyskiwania ich od mniejszej liczby większych dostawców (Swinnen, 2005). *Z tego względu współpraca między drobnymi rolnikami ma kluczowe znaczenie dla poprawy ich dostępu do rynków towarowych. Próby stymulowania komercjalizacji powinny się koncentrować na polityce prowadzącej do ograniczenia kosztów transakcji przez zmniejszenie kosztów transportu i promowania wspólnych działań marketingowych. Pomimo tych oczywistych korzyści ze współpracy w niektórych obszarach, szczególnie wśród NMS, gotowość formalnego współdziałania między gospodarstwami typu SF i SSF jest niska.*

Drugie podejście do analizy potencjalnych barier komercjalizacji gospodarstw niskotowarowych bada stopień, w jakim standardy rolnictwa mogą *stanowić przeszkody* dla uczestnictwa w rynku. Standardy rolnictwa mogą odnosić się do: jakości (np. organoleptyczne, kosmetyczne), bezpieczeństwa, autentyczności oraz procesu produkcji (np. organiczne) (Reardon, 2006). Z zasady przedstawiciele sektora publicznego mogą wyznaczać i egzekwować takie standardy. Standardy prywatne, w tym porozumienia z osobami trzecimi, np. GlobalGAP lub British Retail Consortium (BRC), lub określone przez kupujących stają się jednak coraz bardziej powszechne w międzynarodowych łańcuchach dostaw żywności. Mimo że wyłączenie drobnych producentów nie zawsze jest regułą, koszty uzyskania certyfikacji mogą być wygórowane dla tych osób, dla których kredyty są trudno dostępne ze względu na ograniczoną bazę aktywów i (lub) skromny wolumen produkcji. Wraz z ekspansją supermarketów rynek na niecertyfikowane produkty maleje (Dries i in. 2004; Reardon, 2006), a w niektórych przypadkach w ogóle go nie ma.

Trzeci argument wyjaśniający niski poziom udziału w rynku to potencjalna satysfakcja



poszczególnych producentów (korzyści niefinansowe), której źródłem jest uprawa i konsumpcja żywności własnej produkcji. W Europie Zachodniej związane jest to często z „rolnictwem hobbystycznym”. Mellor (1970:220) określa to zjawisko mianem „ukierunkowania na produkcję rolną na własne potrzeby”: rolnicy „upatrujący szczególną wartość w uprawach i zwierzętach gospodarskich pochodzących z produkcji własnej i przeznaczonych na własne potrzeby gospodarstwa w porównaniu z produkcją przeznaczoną na sprzedaż”. Sygnalizowanie cen, koszty transakcji oraz polityki mogą być stosunkowo mało istotne przy próbie wyjaśnienia decyzji produkcyjnych i marketingowych podejmowanych przez tych rolników. Mimo trudności w zaproponowaniu definicji i monitorowaniu rolników hobbystycznych w celach statystycznych są oni istotni z punktu widzenia powiązań wiejsko-miejskich, ściśle związanych z zatrudnieniem w miastach i dojazdami do pracy. Ich obecność wpływa na korzyści środowiskowe<sup>7</sup>, ponieważ ich cele koncentrują się bardziej na stylu życia niż sferze ekonomicznej.

W rzeczywistości gospodarstwa domowe zajmujące się rolnictwem mają różnorodny charakter. Podczas gdy integracja niektórych gospodarstw niskotowarowych z rynkiem jest już dobra, w innych przypadkach nie przedstawia się tak pozytywnie, a mimo że wiele gospodarstw tego typu zajmuje się produkcją rolną z konieczności, inne wydają się zadowolone z takiego sposobu na życie (Davidova i in., 2009).

### **3. KIM SĄ ROLNICY PRODUKUJĄCY NA WŁASNE POTRZEBY I ROLNICY PROWADZĄCY GOSPODARSTWA NISKOTOWAROWE?**

Wielu autorów podejmuje próby tworzenia typologii gospodarstw typu SF i SSF oraz klasyfikowania ich w homogeniczne grupy (klastry) poprzez badanie charakterystycznych cech posiadaczy gospodarstw rolnych, bazy aktywów gospodarstwa, możliwości uzyskania dochodów z działalności pozarolniczej, a także podejścia rolników do gospodarki rolnej, dywersyfikacji lub odejścia z rolnictwa.

Hawkins i in. (1993) wskazują trzy modele dostosowywania gospodarstw domowych zajmujących się rolnictwem w Europie Zachodniej, czyli *zaangażowanie* w rolnictwo, *osłabienie zaangażowania* – w tym w skrajnych przypadkach całkowite odejście z rolnictwa – oraz *stabilizacja*. Mimo że większe gospodarstwa rolne nadal stosują model kontynuacji zaangażowania w rolnictwo, w przypadku mniejszych jednostek odnotowano tendencję do osłabienia zaangażowania. W tej próbie badawczej, obejmującej ponad 6000 gospodarstw domowych na 24 obszarach 12 krajów UE, średnia wielkość gospodarstw zaangażowanych w rolnictwo wynosiła 18 ESU lub 48 ha, podczas gdy wielkość gospodarstw o osłabionym zaangażowaniu wynosiła odpowiednio 7,7 ESU i 13 ha. Wielkość „stabilnych” gospodarstw domowych plasowała się pomiędzy tymi wartościami. Autorzy wskazują trzy typowe cechy gospodarstw o osłabionym zaangażowaniu w rolnictwo – odejście na emeryturę, zwiększona *wielozawodowość* lub też zamknięcie nierentownych przedsiębiorstw. Najmniejsze gospodarstwa rolne mogą być stabilne ze względu na to, że dla tych gospodarstw dalsze osłabienie zaangażowania wiązałoby się z całkowitym zatrzymaniem produkcji rolnej.

Istotną cechą charakterystyczną wszystkich typologii jest stopień wielozawodowości i dywersyfikacji gospodarstw rolnych. Hawkins i in. (1993) ustalili, że agroturystyka była typowa dla większych gospodarstw rolnych, gdyż wymagała rozwiniętych zasobów

---

<sup>7</sup> Według szacunków DEFRA spośród 130 000 gospodarstw rolnych w Anglii około 66 000 to gospodarstwa hobbystyczne. Z punktu widzenia produkcji są one nieistotne, gdyż ich udział w całkowitej produkcji rolnej wynosi jedynie 4%, obejmują jednak 10% użytków rolnych.

gospodarstwa. Działalność pozarolnicza była podejmowana raczej przez małe gospodarstwa rolne, lecz zależała głównie od warunków zewnętrznych, tj. rozwoju gospodarki rolnej i infrastruktury, a także możliwości pracy pozarolniczej.

Jak wspomniano w części poprzedniej, jednym z krajów UE-15, w którym duże znaczenie mają gospodarstwa niskotowarowe, jest Grecja. Daskalopoulou i Petruo (2002) stworzyli typologię greckich gospodarstw rolnych, koncentrując się na ich modelach zdolności przeżycia i dostosowania. Wskazali trzy główne typy gospodarstw domowych zajmujących się rolnictwem: *gospodarstwa produkujące na własne potrzeby*, *surwiwalowe* i *produktowe*, wyszczególnione pod względem zatrudnienia pozarolniczego, powierzchni dzierżawionych gruntów, zatrudnionej siły roboczej i stopnia mechanizacji. *Gospodarstwa produkujące na własne potrzeby* są małe (mniej niż 1 ha), charakteryzują się bardzo małym udziałem gruntu dzierżawionego lub zatrudnionej siły roboczej, a także niskim stopniem mechanizacji. Produkują one albo w celu zaspokojenia własnych potrzeb konsumpcyjnych, np. oliwę z oliwek, lub w wyniku WPR, gdy przyznano im limity. Jedna trzecia tych gospodarstw uzyskuje dochody z działalności pozarolniczej. Zdaniem autorów gospodarstwa tego rodzaju najprawdopodobniej odejdą z rolnictwa w przyszłości.

*Gospodarstwa surwiwalowe* to przedział od małych gospodarstw niskotowarowych o powierzchni od 1 do 5 ha do gospodarstw o powierzchni 20 ha, a czasem nawet większej. Cechują się większą powierzchnią gruntów dzierżawionych oraz wyższym stopniem mechanizacji niż gospodarstwa produkujące na własne potrzeby, ale zdolność przetrwania tych gospodarstw opiera się na działalności rolniczej w niepełnym wymiarze godzin. Istotną cechą tych gospodarstw jest zatem *wielozawodowość*. Niemniej nie wszystkie gospodarstwa należące do tej kategorii zajmują się rolnictwem w niepełnym wymiarze godzin; dla niektórych głównym źródłem dochodu jest rolnictwo, a więc stosują oni strategię produktową, opartą na modernizacji rolnictwa.

Gospodarstwa produktowe prowadzą działalność na powierzchni powyżej 10 ha. Są one o wiele bardziej zintegrowane w rynkach czynników produkcji, występuje w nich duży udział gruntów dzierżawionych oraz zatrudnionej siły roboczej i mają nastawienie typowo komercyjne. Gospodarstwa te zarządzane są głównie przez rolników zajmujących się rolnictwem w pełnym wymiarze godzin.

W związku ze zwiększonym zainteresowaniem dotyczącym gospodarstw typu SF i SSF w ramach polityki nowych państw członkowskich podjęto działania w kierunku ustalenia typologii gospodarstw rolnych w tych krajach. Davidova i in. (2009a) stworzyli typologię gospodarstw domowych zajmujących się rolnictwem na podstawie wyników przeglądu w ramach SCARLED, przeprowadzonego w pięciu NMS, obejmującego trzy regiony w każdym kraju, czyli łącznie w 15 regionach. Zdefiniowano cztery typy gospodarstw domowych zajmujących się rolnictwem: gospodarstwa zajmujące się rolnictwem w niepełnym wymiarze godzin, gospodarstwa produkujące na własne potrzeby (małe SF/SSF), małe gospodarstwa komercyjne oraz duże gospodarstwa komercyjne.

Rolnicy *prowadzący działalność w niepełnym wymiarze godzin* charakteryzują się wysokim poziomem zaangażowania w pozarolniczą działalność zarobkową, są stosunkowo młodszy i lepiej wykształceni. Obszary ziemi uprawnej są najmniejsze spośród wszystkich klastrów gospodarstw rolnych (5,5 ha). Rolnicy prowadzący działalność w niepełnym wymiarze godzin nie stanowią jednak jednorodnej grupy. Niektórzy prowadzą typowe gospodarstwa niskotowarowe, przy czym jedna trzecia z nich uważa produkcję na własne potrzeby za niezbędny czynnik zapewniający przeżycie. Jednocześnie 10% rolników prowadzących działalność w niepełnym wymiarze godzin twierdzi, że uzyskuje dochody wystarczające do

wygodnego życia, a 22% jest zdania, że wkład produkcji własnej w dobrobyt gospodarstwa jest bez znaczenia. Sugeruje to, że w grupie rolników prowadzących działalność w niepełnym wymiarze godzin utworzyła się podgrupa *rolników hobbyistycznych*. W odniesieniu do planów na przyszłość większość rolników w niepełnym wymiarze godzin nie przewiduje żadnych zmian w perspektywie krótko- lub średniookresowej. Niemniej jedna piąta rolników w niepełnym wymiarze godzin chciałaby zwiększyć swój wkład w rolnictwo. Jeżeli obejmie ich odpowiednia polityka, wówczas będą mogli zająć się bardziej komercyjnym typem rolnictwa.

Okolo jednej czwartej gospodarstw domowych należy do grupy *małych SF/SSF*. Mimo że posiadacze tych gospodarstw większość czasu pracy spędzają właśnie w gospodarstwie, zarządzają oni niewielkim obszarem (ok. 7 ha), a więc cechuje ich niska produktywność i często niepełne wykorzystanie siły roboczej. Cechy charakterystyczne gospodarstw typu SF i SSF to także bardziej zaawansowany wiek rolników (średnio 57 lat), niższy poziom dywersyfikacji dochodów w porównaniu z innymi typami gospodarstw rolnych oraz mniejszy udział produkcji przeznaczonej na sprzedaż (około jednej trzeciej). Rolnicy tej grupy dysponują także niewielkim majątkiem (tylko jedna trzecia posiada maszyny rolnicze), a ich gospodarstwa zależne są od maszyn innych osób lub wykorzystują głównie pracę fizyczną. Położenie w odległych rejonach ogranicza możliwości w zakresie znalezienia pracy poza rolnictwem. Wskutek tego dochody tej grupy rolników są niskie, a zależność od produkcji na własne potrzeby wysoka, co powoduje nasilanie się ubóstwa. Większość gospodarstw typu SF i SSF ocenia produkcję na własne potrzeby jako bardzo ważną lub niezbędną do przeżycia. Dlatego z zasady istnieje potrzeba wprowadzenia polityki społecznej ukierunkowanej na ten typ gospodarstw rolnych, aby łagodzić skutki ubóstwa na obszarach wiejskich.

Najbardziej powszechnym typem są małe, komercyjne gospodarstwa rolne. Średnia wielkość gospodarstwa to 6,3 ha. Są one położone niedaleko ośrodków miejskich, ale charakter ich działalności jest nadal głównie rolniczy pod względem czasu przeznaczanego przez głowę rodziny na tę działalność oraz pod względem źródeł dochodu. Ponadto przeważa praca gospodarstwa domowego, posiadanie maszyn rolniczych jest na dość wysokim poziomie, a gospodarstwa te nie są w tak dużym stopniu zależne od produkcji na własne potrzeby. Wiek rolników jest tu także dość wysoki – 58 lat. Nie dziwi więc fakt, że niemal jeden na dziesięciu rolników stara się przekazać działalność młodszemu pokoleniu w ciągu najbliższych pięciu lat. Jedynie niewielka część posiadaczy gospodarstw rolnych podejmie działania mające na celu intensyfikację rolnictwa lub zwiększenie udziału sprzedaży. Większość przewiduje kontynuację obecnej działalności. Niektóre systemy i programy przejścia na wcześniejszą emeryturę, wspomagające przekazanie działalności młodszemu pokoleniu, mogą być działaniami odpowiednimi dla tej grupy gospodarstw rolnych.

*Duże, komercyjne gospodarstwa rolne* (określenie *duże* oznacza *względnie duże* w porównaniu z innymi klastrami gospodarstw rolnych) prowadzą działalność na obszarze średnio 30 ha. Ogólnie rzecz ujmując, rolnicy z tych gospodarstw są stosunkowo młodzi, dysponują relatywnie dużym majątkiem nie tylko pod względem posiadania gruntu, ale także maszyn rolniczych, a ich celem jest osiągnięcie zysku z działalności komercyjnej. Korzystają oni zarówno z usług doradczych, jak i kredytów. Są oni zaangażowani w rolnictwo, a jedna trzecia gospodarstw deklaruje, że ich ambicją jest dalsze zaangażowanie w rolnictwo w przyszłości, co czyni ich podobnymi do rolników angażujących się w rolnictwo w Europie Zachodniej.

Różnym typom gospodarstw domowych zajmujących się rolnictwem przypisano różne znaczenie w tych pięciu krajach. Przykładowo, w Bułgarii przeważającą grupą są małe SF/SSF, natomiast na Węgrzech, w Polsce i Słowenii dominują drobni rolnicy komercyjni (tabela 2).

**Tabela 2. Udział różnych klastrów w danym kraju (%)**

	Duże	Rolnicy	Małe	Małe	Ogólna liczba w kraju
	komercyjne	prowadzący działalność w niepełnym wymiarze czasu	komercyjne	produkujące na własne potrzeby	
	<i>N = 68</i>	<i>N = 283</i>	<i>N = 418</i>	<i>N = 243</i>	
Bułgaria	5,6	21,5	8,9	64,0	100
Węgry	12,7	33,3	52,7	1,2	100
Polska	2,5	29,6	50,8	17,1	100
Rumunia	4,0	29,5	39,8	26,7	100
Słowenia	10,9	26,8	60,7	1,6	100

*Źródło: Davidova i in. (2009).*

W innej typologii przyjęto szerszą perspektywę analizy obszarów wiejskich. Wegener i in. (2009) opracowali typologię wiejskich gospodarstw domowych w trzech NMS Unii Europejskiej, wskazując następujące profile: *dywersyfikatory(zróżnicowani) obszarów wiejskich, emeryci z obszarów wiejskich, rolnicy*, a także *nowo przybyli na obszarach wiejskich*. Zgodnie z przewidywaniami dywersyfikatorów obszarów wiejskich charakteryzuje największy udział pozarolniczych źródeł dochodu. Cieszą się oni także stosunkowo wysokim poziomem edukacji. Emeryci z obszarów wiejskich są w zaawansowanym wieku, zarządzają małymi gospodarstwami, a duża część członków gospodarstwa domowego jest poza wiekiem produkcyjnym. Rolnicy prowadzą działalność w największych gospodarstwach rolnych i wydaje się, że są to głównie gospodarstwa komercyjne. Nowo przybyli na obszarach wiejskich są młodzi, lecz ich poziom edukacji jest ograniczony, a dochody bardzo niskie. To oni najbardziej potrzebują określonych form wsparcia.

W typologiach, które stanowiły przedmiot przeglądu, wskazano, że w krajach zarówno UE-15, jak i w NMS, wiele gospodarstw typu SF i SSF to gospodarstwa małe, prowadzone przez rolników w zaawansowanym wieku, którzy albo są niechętni wprowadzaniu zmian, albo ich intencją jest całkowite wyłączenie zaangażowania w rolnictwo. Wśród gospodarstw typu SF i SSF istnieje też jednak pewna grupa rolników młodszych i lepiej wykształconych, którzy szukają możliwości gospodarczej ekspansji w ramach rolnictwa lub innej, pokrewnej działalności. Jeszcze inna grupa widzi perspektywy do poprawy dochodu gospodarstwa domowego w wielozawodowości. Jeżeli gospodarstwa typu SF oraz SSF mają przetrwać, należy zmniejszyć ich zależność od dochodów z działalności rolniczej i połączyć ją z innymi formami działalności rolniczej lub działalnością pozarolniczą. Można to jednak osiągnąć jedynie poprzez rozwój obszarów wiejskich ukierunkowany na poprawę atrakcyjności tych obszarów dla przedsiębiorstw pozarolniczych oraz zwiększenie możliwości zatrudnienia.

#### **4. ROLA MAŁYCH GOSPODARSTW ORAZ GOSPODARSTW NISKOTOWAROWYCH W ROLNICTWIE I ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH**

Jak zdefiniowano to w uznanych publikacjach, gospodarka niskotowarowa spełnia trzy podstawowe funkcje w rolnictwie i rozwoju obszarów wiejskich.

- bufora chroniącego przed ubóstwem;
- podstawy dywersyfikacji i wielofunkcyjności gospodarstw rolnych;
- zapewnienia korzyści środowiskowych.

Poniżej omówiono te funkcje.

## Bufor chroniący przed ubóstwem

Kostov i Lingard (2002) twierdzą, że produkcja rolna na własne potrzeby pełni funkcję bufora chroniącego przed całkowitym ubóstwem, zapewniając przynajmniej skromne zasoby żywności i niewielki dochód. Jest to szczególnie istotne w środowiskach, gdzie sieci bezpieczeństwa są słabe lub nie istnieją, na obszarach o wysokiej stopie bezrobocia miejskiego, gdzie występuje słaba gospodarka pozarolnicza obszarów wiejskich, a także na obszarach doświadczających gwałtownych przemian gospodarczych, na przykład w Europie Środkowej i Wschodniej w latach 90. XX wieku. W ten sposób produkcja rolna na własne potrzeby stanowi „zabezpieczenie przed różnego rodzaju ryzykiem gospodarczym, choćby niewielkie” (Abele i Frohberg, 2003:iv).

Przedstawione dowody empiryczne potwierdzają, że rolnictwo produkujące na własne potrzeby pełni funkcję zarówno bufora, jak i sieci bezpieczeństwa dla gospodarstw domowych na obszarach wiejskich, borykających się z niskimi dochodami lub ograniczonymi możliwościami pozarolniczego zatrudnienia (Fredriksson i in., 2010). W tabeli 3 przedstawiono ogólny obraz wkładu produkcji rolnej na własne potrzeby w całkowity dochód gospodarstw domowych, które były badane w ramach projektu SCARLED. Produkcja niewprowadzana na rynek, wykorzystywana na własne potrzeby, została oszacowana zgodnie z cenami rynkowymi (w odniesieniu do gospodarstwa domowego lub średnio dla danej wsi, obrazując jakość i niski wolumen sprzedaży). Jej wartość została dodana do faktycznych dochodów gospodarstwa domowego w celu potwierdzenia wkładu tego „dochodu w naturze” w dochody gospodarstwa i łagodzenie skutków ubóstwa.

**Tabela 3. Wkład wartości produkcji niewprowadzanej na rynek w dochód gospodarstwa domowego (%)**

	Gospodarstwa domowe o łącznym dochodzie poniżej granicy ubóstwa <sup>8</sup>	Gospodarstwa o łącznym dochodzie powyżej granicy ubóstwa	Średnia liczba w kraju	Gospodarstwa, których stan poniżej granicy ubóstwa zmienił się i znalazły się ponad granicą ubóstwa w wyniku oszacowania wartości produkcji niewprowadzanej na rynek
Bułgaria	41,7	24,5	29,0	17,1
Węgry	19,2	5,7	7,6	3,5
Polska	39,0	22,7	24,2	7,4
Rumunia	58,5	31,5	32,9	2,8
Słowenia	23,1	9,0	12,5	8,4

*Źródło:* Analiza na podstawie danych SCARLED.

Produkcja rolna na własne potrzeby w sposób znaczący wpływa na dochody gospodarstw, w szczególności w takich krajach, jak Rumunia, Bułgaria i Polska. Zgodnie z przewidywaniami

<sup>8</sup> Granice ubóstwa w 2006 r. (w roku, którego dotyczył przegląd) kształtowały się następująco: Bułgaria – 1022 EUR, Węgry – 2308 EUR, Polska – 1867 EUR, Rumunia – 828 EUR oraz Słowenia – 5589 EUR (odpowiednik 60% mediany dochodu gospodarstw domowych w danym kraju).

wkład produkcji rolnej na własne potrzeby jest wyższy w przypadku gospodarstw domowych znajdujących się poniżej granicy ubóstwa. Przykładowo, w Rumunii produkcja rolna na własne potrzeby jest czynnikiem kluczowym, warunkującym przetrwanie biednych wiejskich gospodarstw domowych. Z całkowitego dochodu uzyskiwanego przez te gospodarstwa rodzinne większość (58,5%) stanowi dochód w naturze. Mimo kluczowego znaczenia produkcji rolnej na własne potrzeby dla dochodów biednych gospodarstw w Rumunii to Bułgaria jest krajem, w którym te szacunki mają jednak największy wpływ, na co wskazuje spadek liczby gospodarstw domowych żyjących poniżej granicy ubóstwa po wliczeniu tej produkcji. Produkcja rolna na własne potrzeby nie jest w stanie całkowicie go wyeliminować mimo wpływu, którego wynikiem jest spadek poziomu ubóstwa. Ponadto przykład Rumunii sugeruje, że najbiedniejsza ludność zamieszkuje obszary wiejskie, bez możliwości zatrudnienia lub dostępu do gruntów (Petrovici i Gorton, 2005).

Należy także stwierdzić, że choć niskotowarowa produkcja rolna może pełnić funkcję bufora chroniącego przed ubóstwem, to może być także nieefektywna lub stanowić czynnik hamujący zmiany strukturalne. Na przykład Petrick i Tyran (2003) w analizie poświęconej Polsce wskazują, że powszechna niskotowarowa produkcja rolna niejako potwierdza raczej nieefektywne wykorzystanie zasobów ludzkich i gruntu, hamując rozwój gospodarstw o nastawieniu komercyjnym, wskutek czego tzw. koszty alternatywne rolnictwa niskotowarowego mogą być znaczne.

### **Podstawa dywersyfikacji i wielofunkcyjności**

Rolnicy mają do dyspozycji kilka typów dywersyfikacji. Ilbery (1991) wyróżnia dwa takie typy. Pierwszy z nich to dywersyfikacja rolnictwa, gdzie zachowany zostaje cel produkcji rolnej. Ten typ dywersyfikacji obejmuje niekonwencjonalne przedsiębiorstwa, tereny leśne gospodarstwa oraz kontraktację rolniczą. Drugi typ – dywersyfikacja strukturalna – podkreśla wykorzystanie aktywów gospodarstwa rolnego do celów pozarolniczych, np. przetwórstwa uszlachetniającego lub agroturystyki. Larsen (2009) twierdzi, że rolnictwo niskotowarowe dostarcza istotnych zasobów, służących dywersyfikacji i rozwojowi pozarolniczej gospodarki obszarów wiejskich. Autorka dowodzi, że cechy charakterystyczne gospodarki niskotowarowej (produkcja lokalnej żywności, krótkie łańcuchy dostaw, wysoka bioróżnorodność oraz bogate dziedzictwo kulturowe) to cenny składnik w procesie tworzenia przedsiębiorstw o większej wartości dodanej i przedsiębiorstw alternatywnych, takich jak gospodarstwa agroturystyczne i wytwarzające żywność specjalną. Jej zdaniem zamiast postrzegać niskotowarową produkcję rolną w kontekście problemu gospodarczego, powinno się ją traktować jako źródło rozwoju obszarów wiejskich. Van Huylenbroeck i in. (2007) są przekonani, że rolnictwo zapewniające podstawy rozwoju szerokiego wachlarza towarów i usług pozakomercyjnych powinno być uznawane za istotę wielofunkcyjności.

Istnieje kilka przykładów specjalistycznej produkcji żywności, która może poprawić rentowność gospodarstw (Tregear i in. 2007). Powoływanie takich przedsiębiorstw często wymaga jednak odpowiednich umiejętności z zakresu zarządzania i marketingu oraz zasobów finansowych, których producentom niskotowarowym brakuje. Ponadto może być niezbędna infrastruktura, której brakuje w większości prowincjonalnych terenów wiejskich. Meert i in. (2005) badał 49 gospodarstw we Flandrii w Belgii pod kątem różnych strategii przyjętych przez nie w celu poprawy niewystarczającej dochodowości. Najczęściej stosowano zasadę wielozawodowości, a następnie dywersyfikację strukturalną.

Perrier-Cornet i Aubert (2009) proponują trzy strategie dla małych gospodarstw rolnych w UE-15, przedstawiając modele dywersyfikacji małych francuskich gospodarstw rolnych (do 40 ESU). Pierwsza strategia odnosi się do popytu na agroturystykę, co przedstawia korzyści

nie tylko dla gospodarstw oferujących zakwaterowanie, lecz także sklepów rolniczych i rzemiosła. Druga strategia obejmuje dostarczanie wysokiej jakości produktów ekologicznych potwierdzonych odpowiednim oznakowaniem. Trzecia wskazuje na rozwój *wielozawodowości* poprzez łączenie pracy w gospodarstwie rolnym z działalnością pozarolniczą. Czasami dochód generowany w wyniku działalności pozarolniczej inwestowany jest w gospodarstwo, pomagając uczynić je przedsiębiorstwem bardziej rentownym. W analizie poświęconej francuskim gospodarstwom rolnym autorzy wskazują, że dla dużej części małych gospodarstw rolnych skuteczna dywersyfikacja w produkty ze znakiem jakości, takim jak *appellation d'origine*, jest trudna, ale efektywna produkcja produktów organicznych lepszej jakości może być łatwiejsza.

W NMS wzrost gospodarczy w okresie poakcesyjnym stymulował dywersyfikację i wielozawodowość. Przykładowo, jedną z charakterystycznych cech polskiego rolnictwa po przystąpieniu Polski do UE jest zmniejszenie znaczenia rolnictwa jako źródła dochodu w ramach małych i średnich gospodarstw rolnych, a także zwiększenie wielozawodowości, szczególnie w zakresie łączenia dochodu gospodarstwa rolnego i płatnego zatrudnienia (Wołek, 2009). Znaczenie płatnego zatrudnienia jako głównego źródła dochodu obniżyło się jedynie w przypadku najmniejszych gospodarstw rolnych o powierzchni od 0 do 1 ha. Najmniejsze gospodarstwa rolne to także jedyna grupa pod względem rozmiaru, której całkowity dochód zmniejszył się w okresie poakcesyjnym.

Statystyki mogą być uzupełnione studiami przypadku dokumentującymi doświadczenia poszczególnych gospodarstw rolnych. Poniżej przedstawiono dwa przypadki pomyślnej dywersyfikacji gospodarstw rolnych w NMS.

### **Dywersyfikacja w agroturystyce – małe gospodarstwo rolne w Rumunii**

Głowa rodziny ma 36 lat i 4 ha ziemi na pagórkowatych terenach okręgu Neamt w Rumunii. Po skończeniu szkoły średniej mężczyzna ten wyjechał do Hiszpanii, aby pracować w branży budowlanej. Jego praca w Hiszpanii wymagała częstych podróży po kraju, podczas których zatrzymywał się w pensjonatach. Tak też zrodził się pomysł zainwestowania w pensjonat w Rumunii. Jego rodzinna wieś leży wśród łagodnych krajobrazów, a freski na ścianach miejscowych klasztorów przyciągają turystów. Po powrocie do Rumunii jako głowa rodziny zdecydował się wystąpić o wsparcie dla swojego pomysłu w ramach programu SAPARD. Uzyskał informacje na temat programu SAPARD w krajowych mediach i zlecił spółce doradczej pomoc w przygotowaniu wniosku o uzyskanie dotacji w ramach SAPARD. Jego zdaniem cały proces był zbiurokratyzowany, ale nie niemożliwy do zrealizowania. Równoległe ze złożeniem wniosku w ramach SAPARD rolnik zainwestował w swoją edukację i ukończył studia licencjackie, następnie magisterskie.

Jego wniosek do SAPARD został rozpatrzony pozytywnie i zakończony sukcesem, w szczególności po zainwestowaniu pieniędzy w projekt. Mężczyzna wybudował 10-pokojowy pensjonat z nowoczesnym wyposażeniem, który miał przyciągnąć turystów z Rumunii i turystów zagranicznych. Otworzył też restaurację, w której wykorzystywał produkty z własnego gospodarstwa, a także pochodzące z gospodarstw okolicznych rolników. Mężczyzna prowadzi swoją działalność wraz z żoną i zatrudnia dziewięć osób. Jego żona kończy właśnie szkołę zawodową ze specjalizacją turystyczną.

Otwarcie pensjonatu nastąpiło przed dwoma laty. Pierwszy rok był pomyślny, głównie w okresie letnim. W ubiegłym roku jednak kryzys gospodarczy, który dotknął również branżę

turystyczną, nie pozostał bez negatywnego wpływu i na jego działalność.

W tym przypadku lokalizacja gospodarstwa oraz dostępność kapitału własnego i funduszy z SAPARD były kluczem do sukcesu. Ponadto głowa rodziny to osoba młoda i przedsiębiorcza, a rodzina zainwestowała w edukację.

*Źródło: Ankieta telefoniczna przeprowadzona przez C. Sutę i S. Davidową (marzec 2010 r.).*

### **Niskie koszty rozruchu: zróżnicowanie gospodarstwa niskotowarowego w Polsce**

Niniejsze studium przypadku dotyczy małego gospodarstwa rolnego o powierzchni 3,2 ha. Gospodarstwo produkuje głównie na własne potrzeby, wprowadzając na rynek jedynie nadwyżki produkcyjne. Mimo że występowały wahania dochodu ze sprzedaży tych nadwyżek, był on zwykle niski. Był to czynnik decydujący o dywersyfikacji. Doświadczenie w handlu detalicznym było istotnym czynnikiem przy podejmowaniu decyzji o otwarciu sklepu rolniczego. Głowa rodziny to osoba wcześniej zatrudniona poza gospodarstwem przy sprzedaży pozarolniczych towarów na lokalnym bazarze. Przed otwarciem sklepu rolnik ten sprzedawał produkty żywnościowe na lokalnym bazarze. Doświadczenie to pozwoliło mu zapoznać się z wymogami rynkowymi i prawnymi niezbędnymi przy otwarciu stoiska. Pomogło to zredukować koszty transakcji związane z rozpoczęciem działalności. Jego małżonka pracowała wcześniej w branży cukierniczej i wykorzystała zdobyte doświadczenie w produkcji wyrobów cukierniczych, które mogły być sprzedawane klientom bezpośrednio w sklepie. Możliwość sprzedaży mięsa własnej produkcji także brano pod uwagę, ale wymogi inwestycyjne w celu zapewnienia odpowiednich standardów małżeństwo to uznało za nieekonomiczne ze względu na niewielką skalę ich produkcji.

Wspomniane gospodarstwo rolne mieści się we wsi, przez którą przebiega główna droga, i usytuowane jest w pobliżu przystanku autobusowego, co czyni je łatwo dostępnym. Z tego względu klienci uważają, że zakupy w sklepie rolniczym należącym do gospodarstwa są wygodne, gdyż nie trzeba po nie specjalnie jeździć.

Główne czynniki wpływające na pomysły **zróżnicowanie** w tym przypadku to: zdobyte wcześniej doświadczenie w handlu detalicznym, dostępność lokalu, który można było przebudować na sklep, oraz lokalizacja gospodarstwa w pobliżu głównej drogi, co sprawiało, że sklep był łatwo dostępny dla klientów.

*Źródło: Chaplin, 2003.*

Jak już wcześniej wspomniano, dywersyfikacja przez podjęcie działalności pozarolniczej (np. zatrudnienia w zewnętrznym zakładzie) i (lub) działalności pokrewnej do dotychczasowej (np. działalność turystyczna i wypoczynkowa na terenie gospodarstwa lub poza nim), może zdecydować o możliwości przeżycia małych gospodarstw rolnych. Wyniki badań na terenie Europy pokazują, że prawdopodobieństwo dywersyfikacji zależy od kilku czynników. W większych gospodarstwach głowa rodziny mniej chętnie podejmie pracę na zewnątrz, ponieważ zazwyczaj już pracuje w pełnym wymiarze czasu. Osoby prowadzące gospodarstwa dzierżawione rzadziej szukają możliwości dywersyfikacji, czasami z powodu zapisów umów dzierżawnych. Podobnie gospodarstwa położone w odległych obszarach rzadziej stosują dywersyfikację branżową lub dywersyfikację zatrudnienia (Barlas i in. 2001). Wynika to z faktu, że tereny o mniejszym zaludnieniu i niższej sile nabywczej mieszkańców stwarzają mniej okazji do ekspansji gospodarczej czy zatrudnienia poza rolnictwem. Często występuje



tu typowy paradoks: podmioty najbardziej potrzebujące dywersyfikacji (małe gospodarstwa w odległych rejonach) nie mogą sobie na nią pozwolić, natomiast jest ona dostępna dla gospodarstw posiadających odpowiednie zasoby ludzkie i finansowe, które jej nie potrzebują (Chaplin i in. 2007). Ponadto na skłonność rolników do dywersyfikacji ma również polityka rolna. Chaplin i in. (2007) stwierdzili, że mechanizm filaru 1, obejmującego m.in. dopłaty bezpośrednio, ogranicza skłonność do dywersyfikacji. Wynika to z faktu, że większość rolników traktuje dywersyfikację jako sposób ustabilizowania albo podniesienia swoich dochodów. Dlatego „mocny” filar 1 może ograniczać korzystanie ze środków przewidzianych w filarze 2. Z drugiej strony może też zwiększać popularność niektórych działań, np. M121 (środków na inwestycje w gospodarstwa), ponieważ wzrost dochodu zachęca do podejmowania kolejnych inwestycji rolnych.

### Zapewnienie korzyści środowiskowych

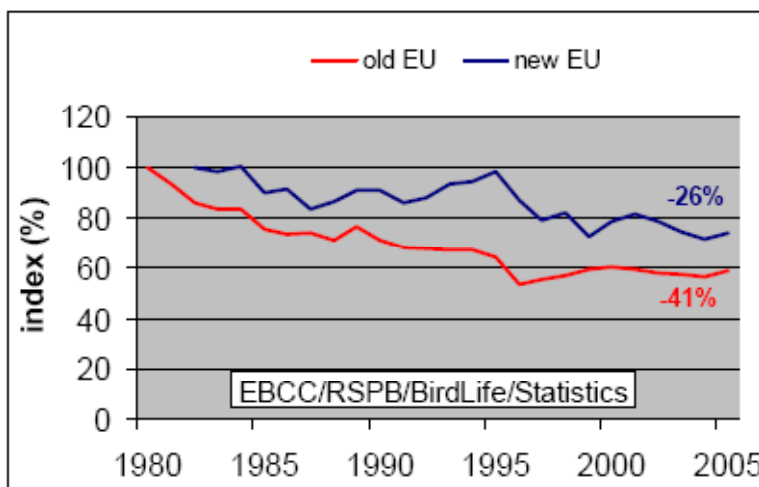
Propagowanie zrównoważonego rolnictwa z poszanowaniem środowiska naturalnego jest głównym celem WPR oraz szerszej polityki UE. Działania w tym zakresie obejmują odpowiedzialne gospodarowanie zasobami naturalnymi poprzez unikanie nadmiernej eksploatacji, poprawę efektywności wykorzystania zasobów naturalnych, uznanie wartości funkcji ekosystemu, a także powstrzymanie procesu utraty bioróżnorodności (UE, 2008). Mattison i Norris (2005), badając powiązania pomiędzy polityką, zagospodarowaniem terenu a bioróżnorodnością, wskazują trzy ogólne kategorie systemów rolniczych, w zależności od stopnia rozwoju: 1) rozwinięte systemy rolnicze, 2) systemy rolnicze w fazie przejściowej oraz 3) produkcja rolna głównie na własne potrzeby w kraju rozwiniętym, z intensyfikacją praktyk rolniczych przebiegającą równoległe z rozwojem gospodarczym. Często sądzi się, że ekstensywne praktyki rolnicze, charakteryzujące większość gospodarstw niskotowarowych i niewielkie gospodarstwa rolne, stanowią bardziej zrównoważony sposób prowadzenia działalności rolniczej w przeciwieństwie do intensywnych praktyk rolniczych, charakterystycznych dla rozwiniętych systemów rolniczych, które z kolei mogą nieść negatywne konsekwencje dla środowiska naturalnego.

Zakrojony na szeroką skalę przegląd przeprowadzony przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w zakresie literatury traktującej o związku pomiędzy cechami charakterystycznymi gospodarstwa rolnego a skutkami środowiskowymi zawiera jednak kilka konkretnych wniosków (OECD, 2005). Wskazano na powiązanie technik intensywnej produkcji – z reguły stosowanych przez większe, komercyjne gospodarstwa rolne – z utratą bioróżnorodności. Większe gospodarstwa rolne zdają się jednak częściej niż mniejsze jednostki działać na rzecz środowiska, częściej też podejmują praktyki służące jego ochronie i angażują się w programy pod kątem społeczności na obszarach rolniczych. Ponadto, niezależnie od charakterystycznych cech gospodarstwa, cechy specyficzne danej lokalizacji (np. struktura gleby, poziom wilgotności), a także osobiste skłonności rolnika nierzadko odgrywają większą rolę niż skutki wywołane innymi cechami gospodarstwa. Typ produkcji rolnej (np. uprawy, zwierzęta gospodarskie) to także istotny czynnik decydujący o rodzaju i charakterze wszelkich skutków środowiskowych.

Zdaniem organizacji BirdLife International (2008) rolnictwo niskotowarowe chroni grunty rolne o wysokiej wartości przyrodniczej (HNV, High Nature Value). Przesłanką popierającą ten pogląd jest fakt, że mniejsze zagęszczenie zwierząt oraz ograniczone użycie środków chemicznych wspiera wyższą bioróżnorodność. Na poparcie tego twierdzenia BirdLife International (2008) dokonała porównania liczby ptaków w NMS oraz krajach UE-15, podkreślając znaczącą przewagę populacji gospodarstw rolnych w NMS, w szczególności we wczesnych latach 90. XX wieku, gdy rolnictwo doświadczało znaczącej dekapitalizacji (wykres 2). Organizacja pozarządowa obawia się, że wyeliminowanie rolnictwa niskotowarowego doprowadzi do „zniszczenia wartościowych cech krajobrazu lub małych skupisk siedlisk” (str.

8).

### Wykres 2. Liczba ptaków na gruntach uprawnych



Źródło: BirdLife International (2008), str. 7.

Podobne wnioski zostały wyciągnięte przez Europejskie Forum Ochrony Przyrody i Pasterstwa (EFNCP) oraz Program Dunaj–Karpaty WWF (WWFDPC) w serii opracowań, dotyczących dwóch nowych państw członkowskich UE: Bułgarii i Rumunii. Podkreślono w nich publiczne dobra środowiskowe dostarczane przez gospodarstwa typu SF i SSF, które zwiększają korzyści podejmowanych przez nie działań bardziej niż w przypadku tradycyjnego wkładu w produkcję żywności i bionnika (WWF, 2008).

Wiele takich gospodarstw, uważanych za istotne z punktu widzenia korzyści środowiskowych, jest zbyt małych, aby móc ubiegać się o wsparcie nie tylko w ramach filaru 1, ale także filaru 2. Wielu rolników nie jest zarejestrowanych i w związku z tym nie obejmują ich pewne instrumenty tej polityki. Niemniej WPR wpływa na chęć rolników do zarejestrowania działalności. Przykładowo, studium przypadku poświęcone Strandży w Bułgarii<sup>9</sup> wskazuje na zwiększenie współczynnika rejestracji ze względu na filar 1 SAPS (systemu jednolitej płatności obszarowej), ale przy znacznie bardziej ograniczonych skutkach w porównaniu z politykami filaru 2 (WWF, 2008). Potwierdza to wnioski wyciągnięte na podstawie studium przypadku z Węgier, który podkreśla niechęć rolników do rejestracji jako jeden z głównych powodów ograniczonego stopnia wdrożenia Działania 141.

Rolnicy niekwalifikujący się do uzyskania wsparcia także uzyskują pozytywne wyniki. W studium przypadku z Rumunii podkreślono fakt, że działania na rzecz społeczności rolniczych są niedostępne dla 1,9 mln gospodarstw rolnych o powierzchni poniżej 1 ha. W związku z tym ważną kwestią polityki jest to, w jaki sposób zasady polityki rozwoju obszarów wiejskich mogą być przekazane tym rolnikom w celu wynagrodzenia ich z tytułu dostarczania dóbr publicznych, jednocześnie motywując do dalszego zapewniania korzyści środowiskowych. Kwestie te omówiono szczegółowo w studiach przypadku poświęconych Rumunii i Szkocji w załącznikach 3 i 4.

<sup>9</sup>. Strandża to park narodowy.

### **Rumunia i Szkocja: Korzyści środowiskowe uzyskane w wyniku działalności gospodarstw typu SF, SSF oraz właścicieli małych gospodarstw rolnych**

#### **Rumunia**

Gospodarstwa typu SF i SSF związane są z zarządzaniem rozległymi terenami, pokrytymi półnaturalną murawą. Stanowi to podstawę chowu zwierząt przy niewielkiej intensywności na gruntach rolnych o wysokiej wartości przyrodniczej. Gospodarstwa typu SF i SSF w Rumunii znajdują się głównie na terenach pagórkowatych, nieodpowiednich dla intensywnego rolnictwa. Ze względu na ograniczoną wielkość gospodarstw oraz połączenia pastwisk i pól uprawnych, SF i SSF przyczyniają się do tworzenia krajobrazu o bogatej bioróżnorodności.

#### **Szkocja**

Właściciele małych gospodarstw rolnych działają w dużym stopniu na rzecz środowiska. Hrabstwa, w których działalność prowadzą właściciele małych gospodarstw rolnych, cieszą się bogatą bioróżnorodnością gatunków, siedlisk, krajobrazów i obszarów podmokłych. Ich ochrona wymaga gospodarowania gruntem przy niskiej intensywności. Tradycyjna działalność właścicieli małych gospodarstw rolnych obejmowała ten typ gospodarowania gruntem, gdyż rolnicy ci nie byli zorientowani na rolnictwo komercyjne ani też w znacznym stopniu zależni od dochodów z rolnictwa.

*Źródło: Studia przypadku z Rumunii i Szkocji.*

## **5. JAK GOSPODARSTWA NIETOWAROWE I NISKOTOWAROWE PRZYSTOSOWYWAŁY SIĘ W RÓŻNYCH OKOLICZNOŚCIACH?**

Przeprowadzane na skalę światową analizy ilościowe sugerują negatywne współzależności między obszarem gruntu przeznaczonym na gospodarstwa typu SF i SSF oraz zatrudnieniem w nich a PKB per capita (von Braun i Lohlein, 2003). Rola gospodarstw niskotowarowych zależy jednak nie tylko od rozwoju gospodarczego, ale również od polityki rolnej, dziedzicznej struktury gruntów oraz polityki w zakresie własności gruntów i kultury. Studia przypadku z danych krajów podkreślają znaczenie tych czynników.

W poprzednich opracowaniach dotyczących Europy Zachodniej rzadko jest stosowana terminologia dotycząca produkcji rolnej na własne potrzeby czy gospodarki niskotowarowej. Debata koncentrowała się wokół przyszłości „małych gospodarstw rolnych”. Mając na względzie przyszłość małych gospodarstw rolnych w rozszerzonej UE, warto zestawić ewolucję struktur gospodarstw rolnych w starszych państwach członkowskich w okresie poakcesyjnym oraz ich rozwój w niektórych NMS, w których małe gospodarstwa rodzinne mają długą tradycję. Szczególnie interesujące są doświadczenia Irlandii, Hiszpanii i Polski.

**Irlandia:** Hubbard i Ward (2007) dokonują przeglądu rozwoju struktury gospodarstw rolnych w Irlandii w okresie poakcesyjnym. W momencie przystąpienia do Unii (1973 r.) średnia wielkość gospodarstw wynosiła około 22 ha, a powierzchnia blisko 34 000 gospodarstw rolnych nie przekraczała 5 ha. W początkowym okresie po przystąpieniu do UE nastąpiło niewiele zmian. W latach 1975–1985 liczba gospodarstw rolnych spadła jedynie o 3,4%. Istotne zmiany nastąpiły jedynie począwszy od połowy lat 80., gdy w okresie od 1985 do 1991 r. jedno na cztery gospodarstwa irlandzkie zaprzestało działalności. Gospodarstwa

kończące swoją działalność w sektorze to w większości małe gospodarstwa rolne, a od połowy lat 80. średnia wielkość gospodarstw wzrosła. Lafferty i in. (1999) oraz Hubbard i Ward (2007) twierdzą, że zmiany strukturalne w rolnictwie Irlandii w początkowym okresie poakcesyjnym przebiegały wolno w wyniku zwiększonego wsparcia dla gospodarstw rolnych towarzyszącego przyjęciu WPR<sup>10</sup> oraz ze względu na tradycyjne, małe gospodarstwa rolne, zamieszkałe przez właściciela. Druga ze wspomnianych przyczyn jest pochodną zwyczaju przekazywania ziemi z pokolenia na pokolenie, co skutkowało sztywnym systemem własności gruntów, z „praktycznie nieistniejącą długoterminową dzierżawą oraz ograniczonym rynkiem gruntów” (Lafferty i in. 1999:16). Począwszy od końca lat 70. do połowy lat 80. faktyczne dochody gospodarstw rolnych znacznie spadły w ujęciu bezwzględny, stymulując zmiany strukturalne. Odejścia z sektora rolnictwa dotyczyły raczej najmniejszych gospodarstw rolnych z powodu ich niższej wydajności. Dzierżawa ziemi stała się bardziej popularna niż sprzedaż, a tendencja ta wzrosła w latach 90. XX wieku i po roku 2000 (Hubbard i Ward, 2007).

**Hiszpania:** W Hiszpanii zmiany strukturalne w okresie poakcesyjnym przebiegały bardziej dynamicznie (Sumpsi, 1995). Iraizoz (2008) dokonuje przeglądu rozwoju struktur gospodarstw rolnych w Hiszpanii, z wykorzystaniem danych ze spisu rolnego oraz przeglądu struktury gospodarstw rolnych. Oba źródła podkreślają podobne wnioski. Restrukturyzacja nabrała tempa po przyłączeniu do UE, przy czym średnia wielkość gospodarstwa wzrosła, a spadek liczby gospodarstw dotyczył w największym stopniu tych mniejszych. Przykładowo, udział ogólnej liczby gospodarstw mniejszej niż wartość ekonomiczna 2 ESU spadł z 63,4% w 1989 r. do 47,1% w 1999 r. W przeciwieństwie do sytuacji w Irlandii, przystąpienie do UE nie skutkowało wzrostem dochodów z działalności rolniczej. Odnotowano spadek tych dochodów o 5% w ujęciu nominalnym w 1986 r. w porównaniu z rokiem poprzednim, a roczna stopa wzrostu całkowitego dochodu rolnictwa nie przekroczyła 1% w roku 1986 i 1990 (Iraizoz, 2008). Ponadto w okresie poakcesyjnym znacząca część gospodarstw miała trudności w osiągnięciu odpowiednich poziomów rentowności i konkurencyjności (Ceña, 1997). Elastyczny system dzierżawy gruntu także pomógł w okresie rolnych przemian strukturalnych w Hiszpanii.

**Polska:** Wołek (2009) analizuje zmiany strukturalne w Polsce w okresie poakcesyjnym. W Polsce istnieje długowieczna tradycja rodzinnych gospodarstw rolnych. Nawet w epoce komunizmu Polska zachowała strukturę prywatnych gospodarstw rolnych, a jedynie niewielką część gospodarstw poddano kolektywizacji i nacjonalizacji. We wczesnych latach 90. sprywatyzowane rolnictwo obejmowało 76% gruntów uprawnych, a jedynie około 23% z nich określano jako sektor socjalny (19% gospodarstw państwowych i około 4% spółdzielni) (Milczarek, 2002). Obecnie Polska jest krajem z drugą najwyższą liczbą małych gospodarstw niskotowarowych w UE, zgodnie z wszystkimi definicjami, przy czym udział gospodarstw produkujących na własne potrzeby w całej strukturze gospodarstw rolnych kształtuje się pośrodku skali w NMS-12. W momencie przystąpienia do UE (2004 r.) w Polsce było 2,8 mln gospodarstw rodzinnych, z czego powierzchnia 988 tysięcy z nich wynosiła mniej niż 1 ha (Wołek, 2009). Podobnie jak w przypadku Hiszpanii, w Polsce dokonały się dynamiczne zmiany strukturalne w okresie bezpośrednio po przystąpieniu do UE. Zniknęło wiele najmniejszych gospodarstw rolnych produkujących na własne potrzeby (w przedziałach 0–1 i 1–2 ha). Zgodnie z progami określonymi w Polsce najmniejsze gospodarstwa rolne o powierzchni 0–1 ha nie kwalifikują się do uzyskania wsparcia w ramach WPR z filaru 1 i filaru 2, a także korzystnego wsparcia państwowego w ramach programu emerytalnego rolników. Najmniejsze gospodarstwa rolne to także jedyna grupa pod względem rozmiaru, której

<sup>10</sup> W okresie od 1973 r. do 1978 r. dochód irlandzkich gospodarstw rolnych w ujęciu nominalnym podwoił się i wzrósł realnie o 15% (Walsh i Gillmor, 1993).

całkowity dochód zmniejszył się w okresie poakcesyjnym. Może to oznaczać, że takie gospodarstwa typu SF stają w obliczu przyspieszonego odejścia z rolnictwa.

W tych trzech przykładach wskazano, że pomimo różnego okresu i kontekstu głównym skutkiem przystąpienia do UE jest zrezygnowanie z prowadzenia działalności rolniczej głównie najmniejszych gospodarstw rolnych. Trudno określić stopień, w jakim odejście to oznacza całkowite zakończenie działalności rolniczej, a w jakim wypadnięcie małych gospodarstw z jakiegokolwiek statystyki rolnej. W każdym przypadku wiele małych gospodarstw zostało zmuszonych do odejścia z rolnictwa ze względu na niską rentowność i spadek dochodów nie tylko w ujęciu względnym, ale też w ujęciu bezwzględnym. Niemniej podczas gdy zmiany strukturalne w Hiszpanii były wspierane elastycznymi umowami dzierżawy, w Polsce przyspieszenie tego procesu było spowodowane brakiem pomocy (ze strony państwa lub w ramach polityk UE) dla gospodarstw typu SF oraz ogólną poprawą sytuacji gospodarczej zwiększającą możliwości płatnego zatrudnienia w branżach pozarolniczych. Z tego względu Polska jest przykładem kraju, w którym zachodzi interakcja pomiędzy czynnikami zachęcającymi a zniechęcającymi.

## 6. PODEJSCIA W RAMACH POLITYKI

### WPR — Filary 1 i 2

Wspólna Polityka Rolna (WPR) oraz indywidualne działania prowadzone w ramach polityki poszczególnych państw obejmują nie tylko wsparcie małych gospodarstw, szczególnie gospodarstw niskotowarowych. W artykułach poruszono kwestie dotyczące gospodarstw nietowarowych, natomiast polityka względem gospodarstw niskotowarowych będzie omawiana z perspektywy małych gospodarstw. Strategie pomocy małym gospodarstwom z uwzględnieniem zasad ekonomicznych można podzielić na trzy grupy w zależności od obranych celów: dywersyfikacji, zakończenia działalności i restrukturyzacji. Wśród założeń dotyczących restrukturyzacji mieści się głównie pomoc rolnikom w rozwinięciu działalności do poziomu umożliwiającego sprawne funkcjonowanie w warunkach rynkowych. Szerszy zakres zasad strategii może mieć bezpośrednie lub pośrednie znaczenie dla małych gospodarstw rolnych. Mogą one obejmować różne działania, począwszy od pomocy w gospodarowaniu gruntami, poprzez dostarczanie dóbr publicznych, skończywszy na inwestowaniu w infrastrukturę publiczną poprawiającą jakość życia oraz zwiększaniu możliwości rozwoju ekonomicznego dla społeczności wiejskich z uwzględnieniem małych gospodarstw rolnych.

Poniżej zamieszczono opis różnych instrumentów wsparcia Wspólnej Gospodarki Rolnej leżących w gestii Unii Europejskiej, przeznaczonych dla gospodarstw niskotowarowych. Następnie szczegółowo omówiono dostęp gospodarstw nietowarowych i niskotowarowych do pomocy w ramach Filaru 1 i Filaru 2 oraz wskazano problemy, które mogą ich dotyczyć. Dużą uwagę zwrócono na specjalny program przeznaczony dla gospodarstw niskotowarowych przechodzących restrukturyzację w niektórych nowych państwach członkowskich. We wnioskach zamieszczono zagadnienia dotyczące celów i współpracy, a także działań w ramach sieci, które pozwolą wyeliminować część przeszkód związanych z kosztami transakcji oraz dostępem do informacji i kapitału. W ramach Filaru 1 najważniejszym instrumentem wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych, które przekroczyły minimalny próg obszaru, są bezpośrednie dopłaty gruntowe (system płatności jednolitej w większości nowych państw członkowskich) stanowiące ważny składnik ich przychodu.

Polityka UE dotycząca rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013 udostępnia wiele narzędzi i środków wsparcia, z których część, mimo że niezaplanowana specjalnie dla gospodarstw niskotowarowych, może mieć dla nich znaczenie, szczególnie w kwestiach restrukturyzacji bądź dywersyfikacji lub zapewnienia pomocy publicznej obejmującej dostarczanie dóbr publicznych. Na poniższym wykresie widać, które z działań w ramach trzech strategicznych osi obecnej polityki ramowej na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich mają szczególne znaczenie dla gospodarstw niskotowarowych. Informacje na nim prezentowane nie są wyczerpujące.

## Polityka ramowa Rozwoju Obszarów Wiejskich (ROW) w latach 2007–2013: Główne działania wsparcia gospodarstw niskotowarowych

<b>Oś 1:</b>  <b><i>Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego</i></b>  <b>(min. 10%)</b>	<b>Oś 2:</b>  <b><i>Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich</i></b>  <b>(min. 25%)</b>	<b>Oś 3:</b>  <b><i>Jakość życia na obszarach wiejskich i zróżnicowanie gospodarki wiejskiej</i></b>  <b>(min. 10%)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kursy zawodowe (111)</li> <li>• Wspieranie młodych rolników (112)</li> <li>• Przechodzenie na wcześniejszą emeryturę (113)</li> <li>• Usługi doradztwa (114)</li> <li>• Modernizacja gospodarstw rolnych (121)</li> <li>• Przygotowanie infrastruktury sektora rolnego i leśnego (125)</li> <li>• Osiąganie norm wspólnotowych (131)</li> <li>• Uczestnictwo w systemie poprawy jakości żywności (132)</li> </ul> <p><i>Działania transformacji UE – tylko 12 nowych państw członkowskich)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wspieranie gospodarstw niskotowarowych przechodzących restrukturyzację (141)</li> <li>• Tworzenie grup producentów (142)</li> <li>• Usługi doradztwa dla gospodarstw w Bułgarii i Rumunii (2007–2009) (143)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dopłaty przeznaczone na rozwój obszarów górzystych o niekorzystnych warunkach gospodarowania(211) i innych (212)</li> <li>• Dopłaty w ramach programu Natura 2000</li> <li>• Dopłaty rolno-ekologiczne (214)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dywersyfikacja w powiązaniu z działaniami pozarolniczymi (311)</li> <li>• Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw (312)</li> <li>• Wspieranie działań związanych z turystyką (313)</li> <li>• Usługi podstawowe (321)</li> <li>• Rewitalizacja ośrodków wiejskich (322)</li> </ul>
<p><b><i>Oś Programu Leader</i></b></p> <p><b>Zintegrowane strategie rozwoju lokalnego wdrożone przy udziale Lokalnych Grup Działania (LGD)</b>  <b>(min. 5% UE-15; 2,5% UE-12)</b></p>		

Dostęp do usług doradztwa i szkoleń zgodnie z założeniami Osi 1. może zdecydowanie przybliżyć właścicielom gospodarstw niskotowarowych korzyści wynikające z udziału w programach wsparcia w ramach polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich, np. poprzez pomoc w przygotowaniu odpowiednich wniosków i planów biznesowych projektów dywersyfikacji. Oprócz specjalnie skonstruowanego wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych przechodzących restrukturyzację (Działanie 141 – szczegółowo opisane poniżej) oferowana jest pomoc w formie inwestycji w restrukturyzację i modernizację (Działanie 121) lub, w

przypadku dywersyfikacji na terenach pozarolniczych, tworzenie mikroprzedsiębiorstw, np. turystyki lokalnej, produkcji lokalnej (Oś 3). W niektórych warunkach wsparcie wynikające z Działania 112 (ułatwianie startu młodym rolnikom) lub Działania 113 (renty strukturalne) może pomóc w procesie restrukturyzacji poprzez ułatwienie przekazania ziemi i opuszczenia rynku przez rolników w podeszłym wieku. Wsparcie wynikające z Działania 142 (grupy producentów rolnych) ma w założeniu pomóc gospodarstwom niskotowarowym nowych państw członkowskich w pokonaniu trudności związanych z dostępem do rynków. Polityka Rozwoju Obszarów Wiejskich może być stosowana przez gospodarstwa niskotowarowe przy przekraczaniu poważnej bariery, jaką był dostęp do kredytów (np. system gwarancji kredytowych został niedawno włączony do planu ROW Rumunii).

Coroczne dopłaty dla gospodarstw niskotowarowych, które przekraczają minimalny próg obszaru ustalony w planach ROW państw członkowskich, w ramach Osi 2. (Działanie 211 i Działanie 212 – dopłaty dla LFA) lub Działanie 214 (dopłaty rolno-ekologiczne), stanowią istotny składnik przychodu gospodarstw i utrzymania aktywności na terenach zagrożonych wyludnieniem. Ponadto przyczyniają się do zachowania ciągłości tradycyjnej produkcji rolnej, której efektem są dobra publiczne. Uzależnienie drobnych rolników i hodowców zwierząt od dopłat gruntowych (LFA i innych) na terenach niedofinansowanych wynika ze studium przypadku przeprowadzonego w Szkocji.

Wsparcie w ramach Osi 3. w zakresie rozbudowy podstawowej infrastruktury w społecznościach wiejskich (lokalne drogi, wodociągi, kanalizacja, dostęp do szerokopasmowego Internetu) może być kluczowym narzędziem poprawy sytuacji na obszarach wiejskich oraz wprowadzania zmian w gospodarowaniu i restrukturyzacji gospodarstw niskotowarowych.

Strategie rozwoju lokalnego przygotowane i wdrożone przez Lokalne Grupy Działania (przedstawiciele różnych sektorów życia publicznego działających w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego) zgodnie z założeniami programu Leader są ukierunkowane na wykorzystywanie specyficznych zasobów lokalnych. Obejmują one m.in. produkcję i promocję wyrobów regionalnych z obszarów funkcjonowania Lokalnych Grup Działania, wytyczanie lokalnych szlaków widokowych, organizowanie lokalnej turystyki itp. Działania na gruncie lokalnym oraz wdrażanie mniejszych projektów wspieranych w ramach programu Leader może być szansą na wyeksponowanie zalet gospodarstw niskotowarowych.

W praktyce zależność od potencjalnego wsparcia świadczonego gospodarstwom niskotowarowym będzie w dużym stopniu zdeterminowana przez wybór odpowiednich programów przez poszczególne państwa członkowskie w ramach krajowego ROW. Włączą je one do swoich programów, uwzględniając konkurencyjność i ograniczone fundusze oraz specyficzne zaprojektowanie poszczególnych działań (kryteria uprawniające do uzyskania wsparcia, np. progi obszaru, dopasowanie odbiorców, wybór kryteriów projektów, możliwość łączenia różnych elementów wsparcia itd.). Kluczowym czynnikiem są również decyzje dotyczące wdrożenia mechanizmów zawartych w ROW poszczególnych państw, rozpowszechnianie informacji i usług wsparcia skierowanych do potencjalnych beneficjentów. Zagadnienia, takie jak złożoność składania wniosków przez beneficjenta w celu uzyskania środków pomocowych, wymagane dokumenty, korzystanie z usług konsultantów czy dostępność do kredytu, mogą być znacznym utrudnieniem dla wszystkich małych gospodarstw zabiegających o wsparcie w ramach polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich UE. Dotarcie do indywidualnych gospodarstw nietowarowych i niskotowarowych w nowych państwach członkowskich jest utrudnione ze względu na problemy związane z ich zidentyfikowaniem, gdyż w większości są one niezarejestrowane.

Przykład dostosowywania działań programowych do kontekstu narodowej gospodarki wiejskiej jest widoczny w planie ROW Rumunii, gdzie zdecydowano o niewłączeniu Działania 311 (dywersyfikacja gospodarstw), a jedynie o wprowadzeniu Działania 312 i Działania 313 (mikroprzedsiębiorstwa oraz turystyka lokalna). Pozwoli to całej społeczności wiejskiej na ubieganie się o wsparcie. Należy nadmienić, że mogliby z niego korzystać tylko „rolnicy”, dla których należałoby zdefiniować uprawnienia uzyskania środków, wyłączając najmniejsze, zwykle nietowarowe lub niskotowarowe gospodarstwa. Dostosowano jednak założenia tak, by dywersyfikacja i alternatywne działania były prowadzone w najbardziej zagrożonych sektorach

społeczności wiejskich.

W ramach Filaru 1 państwo członkowskie może określić minimalną powierzchnię działki rolnej oraz łączną powierzchnię gospodarstwa upoważniającą do ubiegania się o dopłaty bezpośrednie. Przed przeglądem WPR minimalny obszar działki rolnej wynosił 0,3 ha. Tyle samo wynosił minimalny obszar łączny gospodarstwa w nowych państwach członkowskich, choć istniała możliwość podniesienia tego progu do 1 ha. Państwa członkowskie mogą także nie udzielać żadnej pomocy w przypadku wniosków o łącznej wartości nie przekraczającej 100 euro.

Po dokonaniu przeglądu w art. 28 (1) Rozporządzenia Rady (WE nr 73/2009) ustanawiającego wspólne zasady dotyczące systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej stwierdzono, że począwszy od 2010 r. minimalny obszar gospodarstwa mogącego ubiegać się o dofinansowanie wynosi 1 ha lub wartość dofinansowania nie może być mniejsza niż 100 euro, z zastrzeżeniem pewnej dowolności dla państw członkowskich do dostosowania progu do struktur ich gospodarstw (tabela 5.).

**Tabela 5. Minimalne progi dostępności pomocy z Filaru 1 w ramach WPR**

Minimalne progi		
	Wartość (w euro)	Obszar (w ha)
Belgia	400	2
Bułgaria	200	0,5
Czechy	200	5
Dania	300	5
Niemcy	300	4
Estonia	100	3
Irlandia	200	3
Grecja	400	0,4
Hiszpania	300	2
Francja	300	4
Włochy	400	0,5
Cypr	300	0,3
Łotwa	100	1
Litwa	100	1
Luksemburg	300	4
Węgry	200	0,3
Malta	500	0,1
Holandia	500	2
Austria	200	2
Polska	200	0,5
Portugalia	200	0,3
Rumunia	200	0,3
Słowenia	300	0,3
Słowacja	200	2
Finlandia	200	3
Szwecja	200	4
Wielka Brytania	200	5

***Źródło:** Rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich DG.*

Gospodarstwa nietowarowe i niskotowarowe, mimo że teoretycznie mogą korzystać z bezpośredniej pomocy w ramach Filaru 1, z powodu małej powierzchni otrzymują niewielkie dopłaty lub, gdy nie spełniają minimalnych wymagań progowych, nie są dotowane. Przykładowo w Rumunii około 3 mln gospodarstw rolnych nie jest uprawnionych do otrzymywania środków z systemu jednolitej płatności obszarowej (SAPS), ponieważ nie spełniają określonych kryteriów (Guirca, 2008). Pomoc, która dociera do gospodarstw



nietowarowych i niskotowarowych w ramach Filaru 1, jest kierowana przede wszystkim do gospodarstw większych. Beneficjenci SAPS stanowią stosunkowo nieliczny segment ogółu gospodarstw w Bułgarii i na Słowacji (biorąc pod uwagę liczbę gospodarstw zgłoszonych przez FSS, w tym gospodarstwa mniejsze niż 1 ESU), natomiast na Litwie odsetek ten wynosi 94% gospodarstw. Pozytywnym sygnałem jest zjawisko stopniowej dekoncentracji przystępowania większych gospodarstw do SAPS oraz poszerzenie wiedzy rolników i władz w zakresie składania wniosków o dopłaty i rozpatrywania oraz kontrolowania skarg (Davidova, 2008). W latach 2005–2007 odsetek beneficjentów w Czechach wzrósł z 44 do 56%, w Polsce z 56 do 61%. Wyniki badań struktury gospodarstw rolnych (FSS) nie uwzględniają wielu bardzo małych gospodarstw, które nie są brane pod uwagę w tych statystykach. Można stwierdzić, że większość gospodarstw nietowarowych i część gospodarstw niskotowarowych powinna korzystać z pomocy w ramach Filaru 2 WPR.

W przypadku nowych państw członkowskich w ramach Działania 141 szczególnie wspierana jest restrukturyzacja gospodarstw niskotowarowych. W programie na lata 2007–2013 pięć państw członkowskich włączyło to działanie do krajowych planów Rozwoju Obszarów Wiejskich (Bułgaria, Węgry, Łotwa, Litwa i Rumunia).

Polska rozpoczęła korzystanie z tych środków dla gospodarstw niskotowarowych w okresie akcesyjnym i wdrożyła je w pełni w latach 2004–2006. W tym okresie miały one służyć jako „tymczasowe źródło przychodów łagodzące trudności w utrzymaniu płynności finansowej gospodarstw restrukturyzowanych w celu zapewnienia ich komercyjnej przyszłości”. Pomoc była ograniczona do gospodarstw od 2 do 4 ESU (Europejskich Jednostek Wielkości). Polska nie zdecydowała się na ich wykorzystanie w okresie 2007–2013.

W Tabeli 6 znajduje się podsumowanie procesu wdrażania Działania 141 w pięciu państwach członkowskich, które przyjęły jego realizację w bieżącym okresie. Zawarte w niej informacje wskazują na znaczące różnice między krajami w zakresie celów pomocy, jej dostępności i dozwolonej w jej ramach działalności. W pięciu państwach członkowskich pomoc jest kierowana do gospodarstw prowadzących opłacalną działalność rynkową, ale różnice występują w zakresie jej dodatkowych celów. W Rumunii skupiono się na zwiększeniu produkcji rolnej. Jak wspomniano, na poziomie UE środki pomocowe są przeznaczone wyłącznie na dofinansowanie przychodów, lecz w taki sposób są wykorzystywane tylko w Bułgarii i Rumunii (zgodnie z krajowymi planami ROW).

Do określenia dostępności środków we wszystkich krajach stosuje się próg wielkości powierzchni. Na Węgrzech i Litwie wynosi 2–4 ESU, w Bułgarii i Rumunii odpowiednio: 1–4 ESU i 2–8 ESU. Bułgaria i Rumunia stosują także próg maksymalnego wieku (odpowiednio: 60 lat i 62 lata). Na Łotwie obowiązuje kryterium obrotu 3000–10 000 euro. O pomoc mogą tam ubiegać się tylko właściciele gruntów, ale w innych państwach członkowskich, np. w Bułgarii, pomoc przysługuje także dzierżawcom ziemi, pod warunkiem przedstawienia pisemnej umowy z właścicielem gruntów.

W celu uzyskania środków wnioskodawca musi przedstawić plan biznesowy. Finansowanie jest oparte na zasadzie 3+2, a wnioskodawcy, którzy uzyskali pomoc, muszą po upływie trzech lat przedstawić wyniki wprowadzania w życie określonych celów. Jeśli są one niezadowolające, finansowanie ostatnich dwóch lat jest cofane. Środki pomocowe wypłacone na etapie wstępnym nie podlegają zwrotowi. Przykładowo, w Rumunii po trzech latach beneficjenci muszą wykazać 20-procentowy wzrost produkcji rynkowej oraz rozwój o co najmniej 3 ESU w porównaniu z sytuacją przed uzyskaniem dotacji.

Maksymalny limit wartości pomocy w ramach Działania 141 na jednego beneficjenta wynosi 1500 euro rocznie. Celem dofinansowania jest zasilenie budżetu gospodarstwa, aby mogło ono udźwignąć ciężar zmian restrukturyzacyjnych. Dlatego na poziomie przepisów UE nie podano żadnych wymagań dotyczących sposobu wydatkowania funduszy. W niektórych państwach członkowskich obowiązują dodatkowe warunki dostępu do środków pomocowych związane z produkcją. Na Litwie np. pomocą nie objęto pszczelarzy oraz członków stowarzyszeń producentów owoców i warzyw. W Rumunii i Bułgarii warunkiem uzyskania i ciągłości otrzymywania pomocy jest udział w kursach finansowanych w ramach Działania 111 (kształcenie zawodowe) po upływie pierwszych trzech lat. W Bułgarii kursy te obejmują

ogólne problemy dotyczące obszarów wiejskich. Choć wydaje się to pozytywnym podejściem, to w Rumunii powstają opóźnienia w przyznawaniu certyfikatów ukończenia kursu, w związku z czym beneficjenci Działania 141 nie spełniają odpowiednich wymagań.

**Tabela 6. Wdrożenie Działania 141**

	<b>Bułgaria</b>	<b>Węgry</b>	<b>Łotwa</b>	<b>Litwa</b>	<b>Rumunia</b>
Określone cele	Przekształcenie gospodarstw niskotowarowych w opłacalne jednostki rynkowe. Zapewnienie tymczasowego wsparcia przychodów.	Pomoc dla małych przedsiębiorstw zdolnych do produkcji rynkowej i spełniających wymagania rynku.	Rozwój gospodarstw w komercyjnych.	Zwiększenie liczby gospodarstw ukierunkowanych rynkowo.	Zwiększenie produkcji rynkowej w celu przekształcenia gospodarstw niskotowarowych w jednostki opłacalne gospodarczo. Dywersyfikacja produkcji.
Dostępność ze względu na obszar	1–4 ESU	2–4 ESU	Obrót 3000–10 000 euro. Co najmniej 50% obrotu z rolnictwa.	2–3.99 ESU Powiększenie obszaru gospodarstwa o 20% w ciągu pierwszych 3 lat.	2–8 ESU
Wymagania dla wnioskodawców	Przygotowanie planu biznesowego z wyszczególnieniem inwestycji i działań na kolejnych 5 lat. Pełny kurs dotyczący problemów związanych z obszarami wiejskimi, który odbył się w pierwszym roku otrzymywania wsparcia.	Przygotowanie planu biznesowego wskazującego, że gospodarstwo może utrzymać się na rynku.	Pięcioletni plan rozwoju gospodarstwa. Minimalny szacowany wzrost obrotów netto o 30% w pierwszych 3 latach.	Plan biznesowy. Kosztorys budowy infrastruktury rolniczej (budynki i maszyny) oraz kosztorys ogólny.	Plan biznesowy. Zapisy na kurs w trakcie pierwszych trzech lat otrzymywania wsparcia.

W tabeli 7 przedstawiono szczegółowe informacje dotyczące docelowej łącznej liczby gospodarstw objętych pomocą w ramach Działania 141 w latach 2007–2013 wraz z oczekiwanymi wynikami i łączną wartością wydatków publicznych. We wszystkich przypadkach gospodarstwa niskotowarowe stanowią mniejszość wśród beneficjentów. Wydaje się, że jest to zgodne z polityką UE, według której wsparcie nie powinno być działaniem socjalnym przeznaczonym dla wszystkich gospodarstw niskotowarowych. Pomoc finansową mają otrzymywać te gospodarstwa niskotowarowe, które są skłonne wprowadzić zmiany, by móc się rozwijać. Zakładana liczba beneficjentów w porównaniu z łączną liczbą gospodarstw o powierzchni 1–8 ESU wskazuje na osiągnięcie wyniku 2,7–19,7%. Dodatkowe kryteria, np. kryterium maksymalnego wieku zastosowane w Bułgarii i Rumunii przy Działaniu 141, mogą w większym stopniu wpłynąć na zmniejszenie liczby gospodarstw mogących

ubiegać się o dofinansowanie, wskazując te gospodarstwa, gdzie może ono przynieść największe korzyści. Przydział środków na ten instrument oraz jego zasięg jest szczególnie mały na Węgrzech. Najważniejszym wskaźnikiem efektywności Działania 141, wg krajowych programów rozwoju obszarów wiejskich, jest liczba nowo powstałych gospodarstw. Waha się ona, w zależności od kraju, od 75 do 98% docelowej liczby gospodarstw objętych pomocą. Określa oczekiwany sukces uzyskany dzięki pomocy w ramach Działania 141. Wskazuje liczbę rolników na 100 otrzymujących wsparcie, którzy przy udziale środków pomocowych UE przekształcili gospodarstwa niskotowarowe w pełni skomercjalizowanego przedsiębiorstwa rolne.

**Tabela 7. Docelowa liczba gospodarstw objętych pomocą w ramach Działania 141**

	<b>Docelowa liczba gospodarstw objętych pomocą w ramach Działania 141</b>	<b>Wynik: oczekiwana liczba gospodarstw wchodzących na rynek</b>	<b>Wydatki środków publicznych (w mln euro)</b>	<b>Docelowa liczba gospodarstw objętych pomocą jako odsetek wszystkich gospodarstw 1–8 ESU w kraju (2007)</b>
Bułgaria	21 000	16 800	144	19,7
Węgry	3000	2500	16	2,7
Łotwa	2667	2000	19	6,9
Litwa	3650	3000	30	4,7
Rumunia	76172	60938	476	9,0

W celu określenia formalnej dostępności pewnych środków ROW dla gospodarstw niskotowarowych w tabeli 8 podano szczegółowe informacje dotyczące ograniczeń dotyczących obszaru w nowych państwach członkowskich względem dostępu do pomocy w ramach Działania 121 (modernizacja gospodarstw rolnych), głównych środków w ramach Osi 1<sup>711</sup> oraz Działania 214 (programy rolno-ekologiczne). To ostatnie odgrywa szczególnie ważną rolę, biorąc pod uwagę związek między gospodarstwami niskotowarowymi a rolnictwem na obszarach cennych przyrodniczo.

**Tabela 8. Progi dostępu do środków pomocowych w ramach Działania 121 i Działania 214**

	<b>Działanie 121 (modernizacja gospodarstw rolnych)</b>	<b>Działanie 214 (plany rolno-ekologiczne)</b>
Estonia	Brak	Łączny obszar gospodarstwa 1 ha
Rumunia	2 ESU	Łączny obszar gospodarstwa 1 ha, działki nie mniejsze niż 0,3 ha
Bułgaria	1 ESU	0,5 ha
Węgry	Brak	Łączny obszar gospodarstwa 1 ha
Łotwa	Brak	Łączny obszar gospodarstwa 1 ha, działki nie mniejsze niż 0,3 ha
Litwa	Brak	Łączny obszar gospodarstwa 1 ha
Słowacja	Brak	Łączny obszar gospodarstwa 1 ha
Słowenia	Brak	0,3 ha, co najmniej 0,1 ha w ramach Działania 214
Polska	Co najmniej 4 ESU	Obszar gospodarstwa 1 ha
Czechy	Brak	Między 0,5 a 5 ha w zależności od rodzaju planu

<sup>11</sup> Inwestycje finansowane w ramach DZIAŁANIA 141 nie mogą być dotowane w ramach Działania 121.

W tabeli 8 widać, że większość nowych państw członkowskich nie określa szczególnych progów obszaru, by uzyskać dostęp do Działania 121. Jednak znaczna część potencjalnych beneficjentów musi przedstawić plan biznesowy. Ponadto niektóre państwa członkowskie mogą oceniać składane wnioski, kierując się kondycją finansową wnioskodawców, mimo że nie jest to bezpośredni wymóg UE, która podkreśla, że inwestycja podniesie wydajność gospodarstwa wiejskiego. Niewielkie gospodarstwa mogą mieć problemy z udokumentowaniem możliwości ekonomicznych inwestycji czy otrzymaniem kredytu na sfinansowanie wymaganego wkładu własnego w Działaniu 121 (inwestycje). Najwyższy próg obszarowy jest stosowany w Polsce (4 ESU).

Grunty objęte pomocą w ramach Działania 214 muszą być zarejestrowane w Zintegrowanym Systemie Zarządzania i Kontroli (IACS). W siedmiu przypadkach w nowych państwach członkowskich minimalny obszar gospodarstwa wynosi 1 ha. Z tego powodu gospodarstwa niskotowarowe mają ułatwiony dostęp do planów rolno-ekologicznych. Nie dotyczy to jednak wielu gospodarstw nietowarowych, które mogą zaoferować dobra oparte na dziedzictwie środowiskowym.

Trudności związane z dostępem przez gospodarstwa niskotowarowe do środków pomocowych z krajowych planów ROW mają związek nie tylko z wymaganiami formalnymi, ale także wynikają z wielu czynników związanych z ich wewnętrzną charakterystyką. Do nich należą: i) trudność z dotarciem do indywidualnych producentów, ponieważ w większości są oni niezarejestrowani; ii) zaporowe koszty dotarcia do większej liczby gospodarstw niskotowarowych (oraz problemy władz wynikające z kontrolowania dużej liczby niewielkich rozszczeń finansowych); iii) problemy z dotarciem do potencjalnych beneficjentów z programami wymagającymi formalnej współpracy związane z niechęcią rolników; iv) zaawansowany wiek i niewielki poziom edukacji wielu rolników niskotowarowych. Poniższe kontrastujące przypadki ilustrują trudności w dotarciu do gospodarstw niskotowarowych z oficjalną pomocą bezpośrednią. Ponadto wskazują, dlaczego pomoc ta jest łatwiej dostępna dla większych gospodarstw.

### **Zasady dotyczące gospodarstw nietowarowych i niskotowarowych: wykorzystanie środków pomocowych na Węgrzech**

Nie obowiązują żadne szczegółowe przepisy krajowe. System podatkowy faworyzuje jednak małe gospodarstwa nietowarowe (producenci z rocznym obrotem poniżej 600 tys. forintów, czyli ok. 2140 euro<sup>12</sup>, są zwolnieni z podatku).

W pierwszych dwóch latach od akcesji do UE wdrożenie pomocy w ramach Działania 141 (wsparcie restrukturyzacji gospodarstw nietowarowych i niskotowarowych) nie było prowadzone pomyślnie. Wynikało to przede wszystkim z braku zainteresowania, a w latach 2004–2006 rocznie składano tylko 600–800 wniosków. Prawdopodobną tego przyczyną, jak stwierdzono w studium przypadku, jest niski poziom dotacji oraz wymaganie zarejestrowania gospodarstwa. Rolnicy mogli obawiać się nałożenia na nich dodatkowych obowiązków podatkowych. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (MARD) Węgier zleciło badanie obejmujące różne stowarzyszenia branżowe w celu analizy przyczyn niskiego wykorzystania pomocy i poprawy sytuacji w przyszłości (lokalni eksperci szacują wielkość potencjalnej grupy beneficjentów na 15–20 000).

Generalnie gospodarstwa niskotowarowe nie wykazują zainteresowania otrzymywaniem pomocy także z innych źródeł finansowania rozwoju obszarów wiejskich, takich jak pomoc dla grup producentów, fundusze rolno-ekologiczne, wsparcie obejmujące zgodność z normami i usługi doradcze. Niewiele z nich zgłosiło udział w programach rolno-ekologicznych mimo liberalnych zasad dotyczących uczestniczenia (np. większość środków jest dostępna dla gospodarstw o powierzchni ponad 1 ha i powierzchni działki powyżej 0,3 ha). Ogólny

<sup>12</sup> Zastosowanie ma średnia stopa referencyjna ECB w 2009 r., zgodnie z którą 1 euro = 280,33 forinta

wniosek płynący z analizy sytuacji na Węgrzech można ująć następująco: dotychczas gospodarstwa niskotowarowe nie uznały środków pomocowych zawartych w PROW za atrakcyjne czy dostępne.

**Źródło:** Studium przypadku na Węgrzech.

### Dostęp do unijnych środków na rozwój obszarów wiejskich: Historia dwóch rolników

*Osoba X* zarządza 800-hektarowym gospodarstwem w regionie Békés położonym na żyznej Wielkiej Równinie na Węgrzech. W gospodarstwie zatrudnionych jest 16 osób, w tym księgowy. Jest to głównie gospodarstwo rolne, choć hoduje się w nim ok. 200 krów z cielakami. Gospodarstwo zostało założone w 1991 r. Od czasu przystąpienia do UE struktura zatrudnienia i obszar gospodarstwa się nie zmieniły. Zatrudniony w nim księgowy współpracuje z zewnętrznym specjalistą związanym ze stowarzyszeniem producentów w zakresie przygotowywania formularzy IACS. Współpraca z nim jest bardzo korzystna ze względu na „duży nakład pracy papierkowej” i „niezrozumiałe pytania”. Pytana osoba skarżyła się, że przepisy zostały przetłumaczone przez „młodych Węgrów z dobrą znajomością języka angielskiego, lecz bez praktycznej wiedzy z zakresu rolnictwa”. Skutkiem tego są poważne nieporozumienia. Żaden z pracowników gospodarstwa nie posługuje się językiem obcym.

Gospodarstwo korzystało z kilkunastu ofert zawartych w WPR Filaru 2. Informacje na ich temat dotarły poprzez gospodarstwa ze stowarzyszenia producentów oraz prezentacje przygotowane przez urzędników Ministerstwa Rolnictwa (MARD). Gospodarstwo otrzymuje dopłaty w ramach programu rolno-ekologicznego za 100 ha ziemi wchodzącej w skład obszaru ochrony ptaków. Stowarzyszenie producentów odegrało instrumentalną rolę w opracowaniu wniosku o przyznanie tych środków oraz 5-letniego planu zarządzania. Gospodarstwo otrzymało również dotacje na maszyny w celu zakupu kombajnu (w ramach Działania 121). W tym celu należało przygotować plany finansowy i biznesowy z wyszczególnieniem wpływu inwestycji na skuteczność gospodarczą w ciągu pięciu lat. Ponadto gospodarstwo musi składać roczne raporty dotyczące wpływu inwestycji na jego dochodowość. Osoba pytana stwierdziła, że są to znaczne trudności, ponieważ nikt „nie ma wpływu na pogodę ani ceny”. Plany biznesowe służyły do uzyskania środków europejskich, a nie usprawnienia działalności. Obecnie gospodarstwo przygotowuje przetarg na inwestycję w skład nawozu. Do tego celu konieczne jest przedstawienie trzech kosztorysów prac budowlanych. W wielu aspektach gospodarstwo działało perspektywicznie, korzystając ze środków dostępnych w ramach WPR od momentu akcesji do UE. Nie doprowadziło to jednak do powstania nowych miejsc pracy.

W tej samej wsi, w której mieszka *rolnik X*, mieszka też *rolnik Y*. Ma on 47 lat i jest właścicielem 2 ha ziemi podzielonej na dwie działki: wokół domu i na obrzeżach wsi. Człowiek ten przez całe życie zajmuje się rolnictwem, a jego głównym źródłem przychodów jest praca na zlecenie oraz jako kierowca maszyn rolniczych w większych gospodarstwach (ale nie w gospodarstwie *rolnika X*). W okresie żniw rolnik pracuje bardzo intensywnie, zimą natomiast narzeka na brak zajęć. Wokół domu rolnik hoduje kurczaki, świnie i gęsi, przeważnie na własny użytek. Zwierząt dogląda wspólnie z żoną. W ramach umów z pracodawcami może korzystać z większych maszyn rolniczych do uprawy własnej ziemi. Rolnik otrzymuje dopłaty bezpośrednie — w przygotowaniu wniosku pomógł mu administrator większego gospodarstwa. Nie otrzymał on jednak żadnych informacji dotyczących ofert zawartych w Filarze 2. Kwestie związane z rozwojem obszarów wiejskich kojarzy z „obowiązkami władz lokalnych” i nie należy do żadnego stowarzyszenia producentów ani grupy. Po uzyskaniu informacji rolnik byłby zainteresowany Działaniem 141. Hoduje trzodę chlewną rasy mangalica (lokalny gatunek, który zyskał zainteresowanie wielu restauratorów w

Budapeszcie) i dostrzegł w tym możliwość rozwoju własnej działalności. Dotacja w wysokości 1500 euro rocznie pomogłaby jego rodzinie — na razie nie stać go na kupno i utrzymanie samochodu, co ogranicza jego możliwości na rynku pracy i w prowadzeniu własnej działalności. Stwierdził jednak, że sam nie byłby w stanie sporządzić planu biznesowego, ponieważ nigdy wcześniej tego nie robił.

**Źródło:** Rozmowa przeprowadzona przez M. Gorton (Marzec 2010).

## Współpraca i sieciowanie

Współpraca jest postrzegana jako środek wzmacniający konkurencyjność małych gospodarstw, czyli ułatwiających skuteczne uczestnictwo w zakresie produkcji i zbytu. Zasadniczo są trzy sposoby nawiązywania współpracy między rolnikami w ramach grup producentów: i) *grupy producentów*, które pozwalają ograniczyć koszty transakcji dzięki współdzieleniu zasobów lub wspólnemu kupowaniu produktów, ii) *grupy usługowe* umożliwiające dostęp, np. do usług rozszerzenia działalności rolniczej i finansowej oraz ubezpieczeń od ryzyka, iii) *grupy marketingowe*, które pozwalają obniżyć ceny oferowane ich członkom poprzez wspólną sprzedaż ich produktów.

Jak zauważono w punkcie 6.1, UE zgodnie z polityką ROW oferuje pomoc finansową na utworzenie grup producentów w ramach Działania 142, zapewniając dofinansowanie w czasie nie dłuższym niż pięć lat. Ma to pozwolić na uruchomienie grup, które mogłyby po części odgrywać dużą rolę w działalności gospodarstw niskotowarowych. Środki pomocowe z tego działania są dostępne tylko dla państw z grupy UE-12 w związku z pobudzaniem wspólnych inicjatyw w tych krajach, w których bardzo wysoki udział mają niewielkie gospodarstwa, oraz tych, które mogą pochwalić się wiedzą i tradycją prowadzenia tego typu kooperacji.

Na podstawie badań przeprowadzonych w dwóch krajach z tradycjami prywatnego rolnictwa i współpracy (Danii i Polsce) Chloupkova i in. (2003) stwierdzili znacznie wyższy poziom kapitału społecznego w Danii, argumentując, że ustrój socjalistyczny w Polsce negatywnie wpłynął na kumulację tego kapitału. Obecnie wielu rolników w Europie Środkowo-Wschodniej nie ufa wszelkim formom współpracy ze względu na minione kolektywy socjalistyczne. Ponadto współpraca między drobnymi rolnikami często ma charakter nieoficjalny. Według Millnsa i Juhasza (2006) utrudnia to komercjalizację drobnych rolników, ponieważ nieoficjalne grupy nie zapewniają długofalowej stabilności i wiarygodności oferowanych przez formalne stowarzyszenia, co zwykle niekorzystnie wpływa na postawę wszystkich zainteresowanych stron: członków grupy, dostawców i instytucji finansowych, a także klientów. Ponadto wielu kupujących i dostawców nie może prowadzić rozmów handlowych ani podpisywać umów z grupami nieformalnymi.

## PROBLEMY ZE WSPÓŁPRACĄ I SIECIOWANIEM

### Węgry

Wola współpracy spadła po 1990 r. i jest szczególnie niska wśród gospodarstw nietowarowych i niskotowarowych. Stąd wynikają problemy z docieraniem i wspieraniem tych gospodarstw poprzez inicjatywy działania w sieci ze względu na niechęć do współdziałania.

### Polska

W Polsce dane i opinie dotyczące kapitału społecznego i współpracy przekazane przez 245 właścicieli gospodarstw rolnych we wsiach położonych w trzech regionach kraju wskazują na znikome uczestnictwo drobnych rolników w oficjalnych inicjatywach współpracy. Najczęściej podejmują oni wspólne działania nieoficjalnie i nie mają one na celu poprawy ich pozycji rynkowej ani zwiększenia sprzedaży, lecz równoważenie braku kapitału i zwiększenie dostępu do maszyn. Dane na poziomie kraju wskazują, że gros oficjalnych organizacji producentów powstaje w regionach z większym udziałem w sektorze rolniczym dużych i bardziej skomercjalizowanych gospodarstw (województwa północne oraz zachodnie). W regionach, gdzie dominują małe gospodarstwa, oficjalna współpraca jest mniej rozpowszechniona (Polska centralna i południowo-wschodnia).

*Źródło: Studium przypadku Węgier, Wołek i Łopaciuk-Goncaryk (2010).*

Działanie w ramach sieci odnosi się do szerszych i zwykle mniej sformalizowanych metod łączenia różnych podmiotów, dzielenia się informacjami i wymiany doświadczeń. Działania zapisane w polityce ROW UE stanowią wsparcie dla inicjatyw krajowych, a także europejskiej sieci rozwoju obszarów wiejskich, której celem jest „pomoc w jednoczeniu wspólnot wiejskich w celu poprawy skuteczności wdrażania planów rozwoju obszarów wiejskich”. Zachęcanie rolników z gospodarstw małych i niskotowarowych do aktywniejszego uczestnictwa w sieciach ROW może przyczynić się do szerszego upowszechnienia informacji na temat możliwości rozwoju, dostępności do funduszy europejskich, a w efekcie znieść barierę izolacji. Funkcjonowanie w sieci przyspieszy nawiązywanie kontaktów i zwiększy poczucie własnej wartości, co przełoży się na nawiązanie współpracy. Pierwszym krokiem, który powinny podjąć gospodarstwa nietowarowe i niskotowarowe, powinno być utworzenie grup zainteresowania bądź wsparcia (np. stowarzyszenie właścicieli drobnych gospodarstw, stowarzyszenie małych gospodarstw rolnych), które mogłyby reprezentować ich interesy w sieci oraz działać jako dwustronne kanały informacyjne. Jednym z głównych problemów wymagających dalszych badań jest jednak poziom zaangażowania gospodarstw nietowarowych i niskotowarowych w obszarze tych inicjatyw, a także w lokalnych grupach zadaniowych i organizacjach producentów w celu wskazania dobrych praktyk i podzielenia się nimi.

## 7. WNIOSKI

Niniejszy dokument wpisuje się w debatę na temat gospodarstw nietowarowych i niskotowarowych oraz małych gospodarstw w Unii Europejskiej. Zasadność takiej debaty ujawniła się po rozszerzeniu wspólnoty w roku 2004 i 2007, co doprowadziło do masowego wzrostu liczby gospodarstw rolnych, z których większość to gospodarstwa małe. Gospodarstwa nietowarowe i niskotowarowe mają duże znaczenie w nowych państwach członkowskich. W kilku państwach UE-15 małe gospodarstwa również nadal występują w dużej liczbie. Funkcje i możliwość utrzymania się takich gospodarstw na rynku w przyszłości stanowią ważny problem na obszarach rolniczych Europy.

Debatę na temat gospodarstw nietowarowych i niskotowarowych utrudnia brak uniwersalnie przyjętej definicji rolnictwa tego typu. Ma to znaczenie w zakresie prawodawstwa, ponieważ liczba gospodarstw klasyfikowanych jako nietowarowe lub niskotowarowe, a co za tym idzie ich łączny udział w zagospodarowaniu obszarów wiejskich i rolniczej sile roboczej w dużym stopniu zależy od zastosowanych definicji. Szczególne znaczenie ma ustalenie, czy

gospodarstwa poniżej 1 ESU powinny być uznawane za „gospodarstwa”.

Definicje dotychczas stosowane można podzielić na trzy grupy: pomiar fizyczny, rozmiar ekonomiczny i udział w rynku. Najczęściej używany pomiar fizyczny dotyczy zagospodarowanego gruntu przy wspólnym progu poniżej 5 ha dla małych gospodarstw. ESU jest jednostką wyrażającą wielkość ekonomiczną gospodarstw rolnych, czyli ich dochodowość. Instytut Eurostat klasyfikuje gospodarstwa poniżej 1 ESU jako „nietowarowe”, natomiast te poniżej 8 ESU jako gospodarstwa małe. Na tej podstawie gospodarstwa o wielkości 1–8 ESU mogą być określane jako niskotowarowe. Liczba niewielkich gospodarstw w państwach UE-27 wynosiła 11,1 mln w 2007 r., z czego 6,4 mln to gospodarstwa nietowarowe, a 4,7 mln to potencjalnie gospodarstwa niskotowarowe.

Podejście uwzględniające udział w rynku zostało przyjęte w art. 34 (1) Rozporządzenia Rady (WE nr 1698/2005). Zdefiniowano tam, że gospodarstwa niskotowarowe to „gospodarstwa rolne, które produkują przede wszystkim na potrzeby własnej konsumpcji, a także przeznaczają część swojej produkcji na rynek”. Ta definicja w największym stopniu oddaje charakter gospodarstw niskotowarowych na potrzeby realizacji określonej polityki. Zgodnie z tym zapisem najważniejszym wyróżnikiem takich gospodarstw jest ich udział w ryku.

Z danych przedstawionych w części 2.2 wynika, że gospodarstwa nietowarowe i niskotowarowe przeważają w nowych państwach członkowskich. Jednak różnice między państwami „nowej” i „starej” Unii są znaczne. Kryterium udziału w rynku tworzy podział wschód–zachód i północ–południe z dużym udziałem gospodarstw niskotowarowych, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich i niektórych południowych państwach „starej” Unii. W porównaniu do państw UE-15 pojęcia gospodarstw nietowarowych i niskotowarowych są stosowane rzadko. Tam częściej używa się określenia „małe gospodarstwa”.

W kilku nowych państwach członkowskich gospodarstwa poniżej 8 ESU stanowią 100% wszystkich gospodarstw, zwłaszcza w Rumunii i Bułgarii (odpowiednio: 99,4% oraz 97,7% w 2007 r.). W państwach UE-15 małe gospodarstwa występują dość często w Austrii, Grecji, we Włoszech, w Portugalii, Hiszpanii, Szwecji i Wielkiej Brytanii. Dane z państw zarówno UE-15, jak i UE-12 wskazują, że wzrost następuje w pozostałych gałęziach gospodarki, udział gospodarstw nietowarowych i niskotowarowych spada, a odsetek rezygnacji z działalności rolniczej jest największy wśród właścicieli najmniejszych gospodarstw. Zwiększenie pomocy dla rolnictwa może uratować małe gospodarstwa, które są ważnym źródłem wartości społecznych i towarów ekologicznych.

Z typologii gospodarstw wynika, że mimo różnic w nazewnictwie duża część gospodarstw niskotowarowych to gospodarstwa małe, zarządzane przez rolników w podeszłym wieku, którzy są przeciwni zmianom lub zamierzają zakończyć działalność rolniczą. Jest jednak również grupa gospodarstw niskotowarowych prowadzona przez młodych, wykształconych rolników, mających motywację do rozwoju swojej działalności przez zwiększenie produkcji bądź dywersyfikację i wprowadzenie działań pozarolniczych. Gospodarstwa nietowarowe i niskotowarowe muszą zmniejszyć swoją zależność od przychodów z rolnictwa i łączyć tę działalność z aktywnością pozarolniczą. To zapewni im przetrwanie. A to można osiągnąć poprzez rozwój regionów i obszarów wiejskich, który zwiększy nie tylko atrakcyjność tych terenów na potrzeby nierolniczych gałęzi gospodarki, ale także szanse zatrudnienia.

Gospodarstwa nietowarowe i niskotowarowe mogą spełniać trzy podstawowe funkcje w rolnictwie i rozwoju obszarów wiejskich: chronić przed ubóstwem, być źródłem produktów i usług ekologicznych oraz stanowić podstawę dywersyfikacji i wielofunkcyjności gospodarstw rolnych. Ich rola jako bufora jest wyraźniejsza w nowych państwach członkowskich, zwłaszcza tych mniej zasobnych. Produkcja niskotowarowa jest znaczącym źródłem przychodów w gospodarstwach, zwłaszcza w Rumunii, Bułgarii i Polsce. Udział nietowarowego sektora rolnictwa jest wyższy w przypadku gospodarstw utrzymujących się poniżej progu ubóstwa. Polityka ukierunkowana na wydajność, komercjalizację i konkurencyjność może obniżyć szanse przetrwania gospodarstw nietowarowych bądź niskotowarowych i osłabić bezpieczeństwo wynikające z produkcji nietowarowej.



Wyniki badań przeprowadzonych w Rumunii i Szkocji wskazują wiele zalet małych i niskotowarowych gospodarstw poniżej poziomu bezpieczeństwa, szczególnie w obszarach narażonych na ubóstwo i na terenach górzystych. Dostarczają produktów ekologicznych, a także są źródłem korzyści kulturowo-społecznych. Obecne progi wskazują, że duża liczba gospodarstw w niektórych państwach członkowskich może nie mieć prawa do publicznego wsparcia połączonego z dostarczaniem produktów ekologicznych.

Małe gospodarstwa rolne przyczyniają się do różnicowania i wielofunkcyjności gospodarki wiejskiej. Niektóre formy dywersyfikacji są jednak trudne do zaakceptowania przez właścicieli tych gospodarstw, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich, ze względu na ograniczone zasoby, niski poziom edukacji i podeszły wiek rolników. Gospodarstwa najbardziej potrzebujące zróżnicowania (małe, oddalone gospodarstwa) często są mylone z tymi, które dysponują kapitałem ludzkim i finansowym potrzebnym do skutecznego wdrożenia dywersyfikacji.

Wstąpienie do UE generalnie przyspieszyło zmiany strukturalne. Rezygnacja z działalności rolniczej dotyczy głównie najmniejszych gospodarstw. Nawet w krajach, które przystąpiły do UE w 2004 r., oznaki zmian strukturalnych są wyraźne. Typowym przykładem jest Polska, gdzie liczba najmniejszych gospodarstw (0–2 ha) znacznie zmalała.

Gospodarstwom niskotowarowym zainteresowanym restrukturyzacją i dywersyfikacją polityka ROW UE i obecne programy Rozwoju Obszarów Wiejskich oferują istotne środki pomocowe, również te właściwe dla gospodarstw niskotowarowych.

Z danych uzyskanych na Węgrzech wynika, że zainteresowanie środkami pomocowymi dla gospodarstw niskotowarowych jest niewielkie, ponieważ procedura ich uzyskiwania jest zbyt skomplikowana lub rolnicy nie chcą się rejestrować. Podobne ograniczenia zaobserwowano w związku z innymi działaniami.

Sprawdzoną metodą wdrażania polityki, jak wynika ze stosowania dopłat rolno-ekologicznych w Rumunii, jest jednoznaczne ukierunkowanie działań na obszary z dużym potencjałem na uzyskanie dobrych wyników poprzez gospodarstwa mogące przyczynić się do realizacji celów programu pomocowego. Aby zachęcić do korzystania z pomocy, często ważna jest pomoc doradcza i administracyjna. Generalnie poziom wykorzystania pomocy przez gospodarstwa małe jest niewielki.

Reasumując, należy sformułować wniosek ogólny. Szersze podejście do gospodarstw nietowarowych i niskotowarowych może przynieść różne efekty: z jednej strony są one traktowane jako element niechciany, obniżający konkurencyjność rolnictwa krajowego. Z drugiej – gospodarstwa te są postrzegane jako źródło towarów ekologicznych i dóbr kulturowych, które mogą stanowić podstawę dywersyfikacji pod kątem produkcji żywności specjalnej i agroturystyki. W tej ostatniej kwestii gospodarstwa nietowarowe i niskotowarowe mogą stać się integralnym elementem lokalnego rozwoju obszarów wiejskich. Takie niezdecydowanie w podejściu do gospodarstw nietowarowych i niskotowarowych budzi nieufność do realizowanych działań. Pokazuje także większy podział na lobby producentów, którzy kładą nacisk na konkurencyjność i wydajność rolnictwa, oraz tych, którzy skupiają się na roli gospodarki rolnej jako dostawcy dóbr. W związku z tym należy wspierać zintegrowany rozwój obszarów wiejskich i tworzenie wartościowej oferty pozarolniczej, często stanowiącej o lokalnej odrębności, jak również produkcję żywności ekologicznej.

Na etapie programów rozwoju obszarów wiejskich często da się wyłonić grupę gospodarstw typu SSF, w których można dokonać przekształceń lub restrukturyzacji, w praktyce jednak często dotarcie do rolników jest utrudnione, a wdrożenie programów pomocowych napotyka przeszkody.

## BIBLIOGRAFIA

- Abele, S. i Frohberg, K. (2003) *Subsistence Agriculture in Central and Eastern Europe: How to Break the Vicious Circle?* Halle: IAMO (2003).
- Barlas i in., 2001
- Birdlife International (2008) The Common Agricultural Policy (CAP) and the environment: a reform agenda for the New Member States, [http://www.birdlife.org/eu/pdfs/ATF\\_brief\\_2008\\_CAP\\_in\\_NMS.pdf](http://www.birdlife.org/eu/pdfs/ATF_brief_2008_CAP_in_NMS.pdf)
- Brüntrup M., Heidhues F. (2002) *Subsistence Agriculture in Development: Its Role in the Processes of Structural Change. Discussion Paper*. Discussion Paper No. 1/2002, (2002) Institute of Agricultural Economics and Social Sciences in the Tropics and Subtropics, University of Hohenheim.
- Ceña, F. (1997) La agricultura familiar en España y la nueva PAC. Algunas consideraciones generales. *Options Méditerranéennes*, Ser. B, 12, s. 233–239.
- Chaplin H. (2003) *Non-agricultural Diversification of Corporate Farms and Farm Households in Central Europe*, PhD thesis (2003) Imperial College, London.
- Chloupkova J., Svendsen G.L.H. i Tinggaard Svendsen G. *Building and destroying social capital: The case of cooperative movements in Denmark and Poland, Agriculture and Human Values*, 20 (3), s. 241–252.
- Daskalopoulou I., Petrou A. (2002) *Utilising a farm typology to identify potential adopters of alternative farming activities in Greek agriculture*, *Journal of Rural Studies*, 18, s. 95-103.
- Davidova S. (2008). "Implementation of single area payment scheme in the EU New Member States," 109th Seminar, November 20-21, 2008, Viterbo, Italy, European Association of Agricultural Economists
- Davidova S., Fredriksson L., Bailey A. Subsistence and Semi-Subsistence Farming in Selected EU New Member States, *Agricultural Economics*, 40 (s1), s. 733-744.
- Davidova S., Fredriksson, L. Gorton, M., Mishev P. i Petrovici D. (2009a). Comparative Analysis of the contribution of subsistence production to household incomes in five EU New Member States: Lessons learnt. In: Buchenrieder G., Möllers J., (red.) *Structural change in Europe's rural regions - Farm livelihoods between subsistence orientation, modernisation and non-farm diversification*. Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe, Vol. 49. IAMO, Halle (Saale), Niemcy.
- EC *Why do we need a Common Agricultural Policy?* (2009), Discussion Paper by DG Agriculture and Rural Development.
- EC DG Agriculture and Rural Development, Rural Development policy 2007-2013. Common monitoring and evaluation framework, [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_en.htm) (28-01-2010)
- Elliott J., Temple M.L., Francis J., Tiffin A.L., Chalmers A. (2003) *Economic evaluation of the Processing and Marketing Grant scheme*. Report to Department for Environment, Food and Rural Affairs. Wolverhampton: ADAS Consulting Ltd.
- EU (2008) Strategy for sustainable development. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/sustainable\\_development/l28117\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/l28117_en.htm) (dostęp 9 marca 2010).
- Fredriksson L., Davidova S., Gorton, M. (2010, przyszły) SCARLED Deliverable 6.3 "The importance of subsistence farming as a safety net in the NMS", Working paper, SCARLED FP6 Project, <http://www.scarled.eu>
- Goetz S.J. *A Selectivity Model of Household Food Marketing Behavior in Sub-Saharan Africa* (1992). *American Journal of Agricultural Economics*, 74, s. 444-452.
- Hawkins E., Bryden J., Gilliatt N., MacKinnon N. *Engagement in Agriculture 1987-1991: a West European Perspective* (1993). „Journal of Rural Studies”, Vol 9(3), s. 277-290.
- Hubbard C., Ward N. *Deliverable D8.2 Development of socio-economic and agricultural structures in selected rural regions in Ireland after EU accession SCARLED FP6 Project* (2007),

<http://www.scarled.eu/index.php?id=deliverables#c631>

Ilbery B., Watts, D., Little J., Gilg A., Simpson S. *Attitudes of food entrepreneurs towards two grant schemes under the first England Rural Development Programme* (2010), 2000-2006 *Land Use Policy*, forthcoming.

Iraizoz B. *Deliverable D8.3: Development of socio-economic and agricultural structures in selected rural regions in Spain after EU accession* (2008), Public University of Navarra, Working Paper, SCARLED FP6 Project, <http://www.scarled.eu/index.php?id=deliverables#c631>

Kostov, P. and Lingard, J. (2002) Subsistence farming in transitional economies: lessons from Bulgaria, *Journal of Rural Studies*, 18(1), s. 83-94.

Lafferty S., Commins P., Walsh J. *Irish Agriculture in Transition – A Census Atlas* (1999), Maynooth: Teagasc/National University of Ireland, Maynooth

Larsen A.F. (2009) Semi-subsistence Producers and Biosecurity in the Slovenian Alps, *Sociologia Ruralis*, Vol.49(4), s. 330-343

Leat P., Revell B. (2005) *The effectiveness of the PMG and RES in supporting the development of the local and regional food sector*. Aberdeen: Scottish Agricultural College.

MAFF (2000a) Processing and Marketing Grant Scheme: Introductory Booklet, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, London.

MAFF (2000b) The Rural Enterprise Scheme, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, London

Mathijs E., Noev N. *Subsistence Farming in Central and Eastern Europe: Empirical Evidence from Albania, Bulgaria, Hungary and Romania*. (2004) *Eastern European Economics*, 42(6), s. 72-89.

Mattison E.H.A., Norris K. *Bridging the gaps between agricultural policy, land-use and biodiversity* (2005). *Trends in Ecology & Evolution*, Vol. 20, s. 610-616.

McConnell D., Dillon J., (1997) Farm management for Asia: a systems approach. (1997), FAO Farm Systems Management Series 13, FAO, Rome, Italy.

Meert i inni (2005)

Mellor J.W., 1970. The subsistence farmer in traditional economies. In: Wharton, C.R. (1970), *Subsistence Agriculture and Economic Development*, Frank Cass, Londyn, s. 209–227.

Milczarek D. *Privatization as a Process of Institutional Change* (2002). The Case of State Farms in Poland, Shaker Verlag, Aachen.

Millns J., Juhasz J. *Promoting farmer entrepreneurship through producer organizations in Central and Eastern Europe* (2006). *Dokument roboczy*. Rome, Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO).

OECD (2005) Farm structure and farm characteristics - Links to non-commodity outputs and externalities. OECD.

Petrovici D.A., Gorton M. *An evaluation of the importance of subsistence food production for assessments of poverty and policy targeting: Evidence from Romania* (2005), *Food Policy*, Vol. 30 (2), s. 205-223.

Reardon T. *The rapid rise of supermarkets and the use of private standards in their food product procurement systems in developing countries* (2006). w publikacji: Ruben R., Slingerland M., Nijhoff H. (red.) *Agro-food chains and networks for development*, s. 79-105. Springer, Holandia.

SCARLED, 6<sup>th</sup> Framework Programme Structural Change in Agriculture and Rural Livelihoods, STREP No. SSPE-CT-2006-044201 <http://www.scarled.eu>

Sumpsi, J.M. (1995) La modernización de la agricultura española. *Revista Española de Economía Agraria*, 173, s. 267-289.

Swinnen J. *When the market comes to you-or not* (2005). The Dynamics of Vertical

Coordination in Agro-Food Chains in Europe and Central Asia. Washington DC: Bank Światowy.

Van Huylenbroeck G., Vandermeulen V., Mettepenningen E., Verspecht A. *Multifunctionality of Agriculture: A Review of Definitions, Evidence and Instruments* (2007), *Living Rev. Landscape Res* 1, <http://www.livingreviews.org/lrlr-2007-3>

von Braun J., Lohlein D. *Policy options to overcome subsistence agriculture in the CEECs* (2003). [w:] Abele S., Froberg K. (red.), *Subsistence Agriculture in Central and Eastern Europe: How to Break the Vicious Circle?* Halle: IAMO, s. 46-70.

Walsh J.A., Gillmor D.A. *Rural Ireland and the Common Agricultural Policy* (1993), [w:] King R. (red.) *Ireland, Europe and the Single Market*, Geographical Society of Ireland, Special Publications, No. 8, Department of Geography, Trinity College Dublin, s. 84-100.

Wegener S., Fritsch J. Buchenrieder G., Curtiss J., Gomez Y Paloma S. *Impact of Topical Policies on Small-scale Farms in Poland – A multiobjective approach*, (2009), s. 135–160 [w:] Buchenrieder G., Möllers J. (red.) 27<sup>th</sup> IAAE Conference Proceedings the Mini-symposium Structural Change in Europe's Rural Regions - Farm livelihoods between subsistence orientation, modernisation and non-farm diversification, IAMO, vol.49 study series.

Wharton, C. (1969) *Subsistence agriculture and economic development*, Aldine.

Wolek T. *Can we really talk about structural change? The issue of small-scale farms in rural Poland* (2009). w publikacji: Buchenrieder, G. & Möllers, J., (red.) *Structural change in Europe's rural regions - Farm livelihoods between subsistence orientation, modernisation and non-farm diversification*. Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe, Vol. 49. IAMO, Halle (Saale), Niemcy.

Tregear i inni, 2007

Wolek T., Łopaciuk-Gonczaryk B. *SCARLED Deliverable 6.4 "Analysis of farmers' co-operation in Poland and lessons for the other NMS"* (2010, przyszły), Working paper, SCARLED FP6 Project, <http://www.scarled.eu>

WWF (2008) *EU farming subsidies for Romania, Bulgaria need better targeting*. [http://www.panda.org/what\\_we\\_do/where\\_we\\_work/black\\_sea\\_basin/danube\\_carpathian/news/?uNewsID=133541](http://www.panda.org/what_we_do/where_we_work/black_sea_basin/danube_carpathian/news/?uNewsID=133541) (28-01-2010).

## Appendix 1: Statistical information

**Table 1A: SFs and SSFs according to economic size and corresponding UAA in the EU-27, per country, 2003 and 2007 (% of country total)**

	2003						2007						
	% of total no. of farms			% of total UAA			% of total no. of farms			% of total UAA			
	ESU <1	ESU 1<8	Total ESU 0<8	ESU <1	ESU 1<8	Total ESU 0<8	ESU <1	ESU 1<8	Total ESU 0<8	ESU <1	ESU 1<8	Total ESU 0<8	
<b>NMS-12</b>	Bulgaria	76.4	22.3	98.7	9.5	11.5	21.0	76.1	21.6	97.7	6.0	10.8	16.8
	Cyprus	37.1	47.8	84.9	4.9	28.1	33.0	29.9	53.0	82.9	5.1	27.8	32.9
	Czech Republic	43.3	35.2	78.5	1.0	4.3	5.3	34.2	38.2	72.4	0.8	4.4	5.2
	Estonia	60.5	34.5	95.0	11.6	27.5	39.1	45.4	43.9	89.3	6.5	20.9	27.4
	Hungary	79.2	17.7	96.9	6.2	19.6	25.8	77.5	17.9	95.4	4.1	13.7	17.8
	Latvia	58.4	38.8	97.2	19.3	44.6	63.9	58.8	36.0	94.8	19.5	33.9	53.4
	Lithuania	67.2	31.1	98.3	26.7	41.5	68.2	63.0	33.3	96.3	19.4	33.0	52.4
	Malta	33.7	47.3	81.0	12.0	39.0	51.0	30.9	55.6	86.5	13.4	44.2	57.6
	Poland	51.4	38.6	90.0	10.7	39.8	50.5	52.8	36.9	89.7	10.5	38.0	48.5
	Romania	73.0	26.4	99.4	23.7	29.7	53.4	78.0	21.4	99.4	30.9	31.3	62.2
	Slovakia	83.0	12.7	95.7	2.0	3.1	5.1	77.0	18.0	95.0	2.4	5.3	7.7
	Slovenia	20.4	67.4	87.8	7.8	57.2	65.0	18.4	66.0	84.4	5.6	50.1	55.7
<b>EU-15</b>	Austria	19.1	35.7	54.8	16.9	17.5	34.4	20.9	33.8	54.7	19.2	16.7	35.9
	Belgium	4.1	20.3	24.4	0.2	3.3	3.5	3.9	18.3	22.2	0.1	2.9	3.0
	Denmark	0.0	20.0	20.0	0.0	2.9	2.9	0.6	26.0	26.6	0.1	3.7	3.8
	Finland	1.1	37.3	38.4	0.1	14.0	14.1	2.4	37.4	39.8	0.3	13.7	14.0
	France	7.8	23.7	31.5	0.4	3.5	3.9	6.9	22.0	28.9	0.4	3.1	3.5
	Germany	5.4	30.0	35.4	0.4	5.2	5.6	5.9	31.6	37.5	0.4	5.6	6.0
	Greece	20.6	56.6	77.2	2.3	32.7	35.0	17.3	57.4	74.7	2.0	31.1	33.1
	Ireland	5.0	40.8	45.8	1.4	19.9	21.3	8.1	40.8	48.9	2.9	21.9	24.8
	Italy	27.3	50.4	77.7	3.3	21.5	24.8	17.6	54.5	72.1	2.3	19.8	22.1
	Luxembourg	6.1	19.6	25.7	0.5	3.5	4.0	3.0	20.0	23.0	0.5	2.8	3.3
	Netherlands	0.2	11.1	11.3	0.0	1.7	1.7	na	11.1	11.1	na	1.7	1.7
	Portugal	27.2	58.5	85.7	4.2	24.7	28.9	34.0	52.2	86.2	4.4	22.8	27.2
	Spain	14.2	51.2	65.4	9.7	12.6	22.3	10.0	47.0	57.0	4.1	14.6	18.7
	Sweden	11.3	42.5	53.8	2.0	14.6	16.6	20.8	41.9	62.7	4.1	16.6	20.7
	United Kingdom	22.8	36.1	58.9	3.8	10.8	14.6	40.5	23.3	63.8	11.1	8.7	19.8

Source: Eurostat (2007)

**Table 2A: SFs and SSFs according to land area and corresponding share in UAA in the EU-27, 2003 and 2007  
(% of country total)**

		2003						2007					
		% of total no. of farms			% of total UAA			% of total no. of farms			% of total UAA		
		<2 ha	2 < 5 ha	Total	<2 ha	2 < 5 ha	Total	<2 ha	2 < 5 ha	Total	<2 ha	2 < 5 ha	Total
<b>NMS-12</b>	Bulgaria	88.9	6.3	95.2	10.8	4.2	15.0	84.6	8.0	92.6	6.3	3.8	10.1
	Cyprus	70.2	16.0	86.2	13.2	14.4	27.6	67.9	17.9	85.8	13.5	15.3	28.8
	Czech Republic	37.3	16.8	54.1	0.4	0.6	1.0	31.9	16.2	48.1	0.3	0.5	0.8
	Estonia	20.4	30.3	50.7	1.3	4.5	5.8	12.4	23.3	35.7	0.4	2.0	2.4
	Hungary	73.3	8.5	81.8	4.8	4.7	9.5	72.2	7.6	79.8	3.4	3.4	6.8
	Latvia	24.4	26.1	50.5	1.8	7.4	9.2	17.2	23.5	40.7	1.0	4.8	5.8
	Lithuania	12.6	49.5	62.1	2.1	17.0	19.1	13.8	46.7	60.5	1.7	12.7	14.4
	Malta	85.2	10.6	95.8	50.9	31.5	82.4	87.7	7.4	95.1	56.1	24.3	80.4
	Poland	42.9	22.4	65.3	5.0	11.0	16.0	43.8	24.3	68.1	5.4	12.2	17.6
	Romania	68.4	21.2	89.6	14.6	20.9	35.5	63.2	24.6	87.8	13.1	22.0	35.1
	Slovakia	78.3	10.8	89.1	1.4	1.1	2.5	72.0	11.6	83.6	1.4	1.2	2.6
	Slovenia	22.4	35.1	57.5	4.3	18.7	23.0	24.7	34.3	59.0	4.2	17.6	21.8
<b>EU-15</b>	Austria	11.3	20.7	32.0	0.7	3.7	4.4	11.6	21.4	33.0	0.7	3.7	4.4
	Belgium	13.5	12.6	26.1	0.5	1.6	2.1	12.0	11.6	23.6	0.4	1.4	1.8
	Denmark	1.3	1.6	2.9	0.0	0.1	0.1	1.1	1.7	2.8	0.0	0.1	0.1
	Finland	2.5	6.9	9.4	0.1	0.9	1.0	2.5	6.7	9.2	0.1	0.7	0.8
	France	14.2	12.1	26.3	0.3	0.9	1.2	12.1	11.6	23.7	0.2	0.7	0.9
	Germany	7.1	16.2	23.3	0.1	1.3	1.4	6.4	15.9	22.3	0.1	1.2	1.3
	Greece	47.5	27.9	75.4	8.6	18.2	26.8	48.9	26.6	75.5	8.9	17.6	26.5
	Ireland	1.2	5.1	6.3	0.0	0.6	0.6	1.2	5.2	6.4	0.0	0.6	0.6
	Italy	55.2	21.6	76.8	6.9	10.2	17.1	49.5	23.6	73.1	6.1	9.8	15.9
	Luxembourg	10.6	9.0	19.6	0.2	0.6	0.8	10.0	7.4	17.4	0.1	0.5	0.6
	Netherlands	13.3	14.8	28.1	0.6	2.1	2.7	11.4	14.2	25.6	0.5	1.9	2.4
	Portugal	48.3	27.7	76.0	4.7	8.2	12.9	46.3	26.0	72.3	3.6	6.4	10.0
	Spain	29.0	24.2	53.2	1.5	3.5	5.0	26.3	25.2	51.5	1.3	3.3	4.6
	Sweden	0.7	8.1	8.8	0.0	0.6	0.6	1.0	13.4	14.4	0.0	1.1	1.1
	United Kingdom	12.2	11.8	24.0	0.2	0.7	0.9	11.1	11.7	22.8	0.2	0.7	0.9

Source: Eurostat (2007)

**Table 3A SFs smaller than 2 ha by specialisation in selected EU MS, 2007 (% of country total by specialisation)**

	Bulgaria	Greece	Hungary	Italy	Poland	Portugal	Romania	Slovakia	Slovenia	Spain
Specialist cereals, oilseed and protein crops	32.7	25.1	35.6	36.7	46.1	27.2	51.4	28.1	27.6	5.2
General field cropping	84.6	22.7	65.3	39.6	55.2	56.6	60.1	67.7	36.0	16.9
Specialist horticulture	92.1	57.7	79.4	67.5	55.5	66.1	72.7	81.5	47.9	56.8
Specialist vineyards	91.2	57.7	86.2	60.7	0.0	53.8	82.1	94.1	58.2	16.7
Specialist fruit and citrus fruit	83.5	61.3	86.0	61.7	67.9	44.5	57.0	65.4	46.1	50.2
Specialist olives	0.0	65.6	0.0	70.8	0.0	49.4	0.0	0.0	76.9	28.8
Various permanent crops combined	82.5	50.7	87.5	53.1	55.5	32.5	64.0	75.0	60.7	26.4
Specialist dairying	76.7	18.7	26.9	4.7	19.3	16.1	60.1	73.3	4.5	5.1
Specialist cattle-rearing and fattening	76.3	25.1	26.8	10.0	40.5	22.3	62.3	22.5	9.9	10.8
Cattle-dairying, rearing and fattening	70.3	9.1	20.0	6.3	9.4	25.0	50.0	42.9	4.6	12.2
Sheep, goats and other grazing livestock	83.0	25.4	43.3	44.3	66.6	27.4	50.3	42.9	20.4	17.8
Specialist granivores	93.6	58.7	66.0	28.8	53.6	64.6	75.7	51.4	21.2	17.5
Mixed cropping	82.4	48.6	76.3	35.6	30.0	54.5	55.4	89.9	42.5	20.8
Mixed livestock, mainly grazing livestock	83.9	30.5	64.6	17.9	19.3	43.4	51.4	75.0	19.4	18.7
Mixed livestock, mainly granivores	93.2	70.4	94.9	30.4	21.3	72.6	87.3	96.2	39.6	37.1
Field crops-grazing livestock combined	79.9	12.5	16.1	13.4	24.9	41.1	27.6	38.3	14.9	13.3
Various crops and livestock combined	91.5	58.6	86.1	37.1	34.0	53.9	80.4	92.0	29.6	25.2

*Source: Eurostat (2007)*

## **ZAŁĄCZNIK 2**

### **STUDIUM PRZYPADKU: PRODUKCJA NISKOTOWAROWA NA WĘGRZECH**

Niniejsze studium przypadku zostało przygotowane na potrzeby seminarium Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich pod tytułem „Niskotowarowa gospodarka rolna w UE: sytuacja dzisiaj i perspektywy na przyszłość”, które odbyło się w Sibiu, w Rumunii,

w dniach 13-15 października 2010 r.

Autorem opracowania jest Csaba Forgacs<sup>13</sup> a jego zleceniodawcą Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Opinie przedstawione w opracowaniu są opiniami autora. Nie odzwierciedlają one poglądów ani opinii Komisji Europejskiej.

---

<sup>13</sup> Csaba Forgacs jest profesorem i prodziekanem Wydziału Gospodarki Rolnej i Rozwoju Obszarów Wiejskich na Uniwersytecie Corvinus w Budapeszcie. Wcześniej pełnił on funkcję prezesa Europejskiego Stowarzyszenia Ekonomistów Gospodarki Rolnej (*European Association of Agricultural Economists*). Od 10 lat prowadzi badania małych gospodarstw rolnych na Węgrzech i na skalę międzynarodową. Jest także autorem i współautorem kilku opublikowanych artykułów dotyczących rozwoju małych gospodarstw rolnych na Węgrzech oraz w Europie Środkowo-Wschodniej.



## 2.1. Definicja produkcji rolnej niskotowarowej i nietowarowej

Definiując gospodarstwa rolne produkujące na własne potrzeby, tzw. gospodarstwa nietowarowe (*subsistence farm* — SF) i gospodarstwa produkujące częściowo na własne potrzeby, tzw. gospodarstwa niskotowarowe (*semi-subsistence farm* — SSF), w różnych krajach używa się różnych kryteriów. Trzy najczęściej stosowane z nich to: wielkość fizyczna gospodarstwa, jego wielkość ekonomiczna oraz udział w rynku.

Aby zrozumieć sytuację na Węgrzech, trzeba najpierw przeanalizować, jak gospodarstwa nietowarowe i niskotowarowe są definiowane przez Główny Urząd Statystyczny (GUS). Zgodnie z definicją GUS, za „gospodarstwa rolne” uznaje się wszelkie gospodarstwa domowe posiadające przynajmniej jedno duże zwierzę (bydło, świnia, koń itd.) lub minimum 25 sztuk drobiu bądź minimum 1500 m<sup>2</sup> użytków rolnych. Aby zgromadzić dane z takich gospodarstw rolnych, raz na 10 lat GUS przeprowadza spis rolny. Zgromadzone w ten sposób dane są wykorzystywane do oceny i klasyfikacji badanych gospodarstw rolnych. Przy definiowaniu rodzaju gospodarstwa rolnego GUS stosuje trzy kryteria różnicujące. Jeśli produkty rolne służą jedynie do zaspokajania własnych potrzeb, gospodarstwo jest uważane za nietowarowe (*subsistence farm* — SF). Jeśli produkty niewykorzystane do zaspokojenia własnych potrzeb są sprzedawane na rynku, gospodarstwo jest uważane za niskotowarowe (*semi-subsistence farm* — SFF). Jeśli natomiast gospodarstwo jest zorientowane na działalność komercyjną, uznaje się je za komercyjne gospodarstwo rolne (*commercially oriented farm* — COF). W okresie między spisami rolnymi GUS gromadzi dane o zmianach strukturalnych i rozwoju, opierając się na analizie różnego rodzaju statystycznych prób gospodarstw. Do klasyfikacji gospodarstw domowych używa też wskaźników ekonomicznych, a mianowicie wielkości gruntu lub gospodarstwa rolnego wyrażonej w „Europejskich Jednostkach Wielkości” (ESU). Przyjmując ESU jako wskaźnik do oceny liczby gospodarstw nietowarowych i niskotowarowych w danym kraju, GUS stosuje następujące podejście: gospodarstwo jest uważane za niskotowarowe, jeśli jego wielkość mieści się w przedziale od 1 do <2 ESU, za nietowarowe, jeśli jego wielkość jest mniejsza niż 1 ESU, i za komercyjne, jeśli jego wielkość mieści się w przedziale od 2 do <6 ESU. Warto jednak zauważyć, że gospodarstwa komercyjne mogą przeznaczać niewielką część swojej produkcji na zaspokajanie własnych potrzeb konsumpcyjnych.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (*Ministry of Agriculture and Rural Development* — MoARD) na Węgrzech definiuje gospodarstwa niskotowarowe jako gospodarstwa, których wielkość mieści się w przedziale od 2 do <5 ESU. Dla niektórych programów unijnych ministerstwo MoARD ustaliło minimalny próg wielkości gospodarstw rolnych gwarantujący ich rentowność na 2 ESU. Jednak w celu zapewnienia zgodności z wytycznymi „Krajowego planu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004–2006” (J. Hedgy, K. Kacz, A. Kettinger) wprowadzono limit 5 ESU. W węgierskim planie rozwoju obszarów wiejskich (PROW) na lata 2007–2013 niskotowarowe gospodarstwo rolne zdefiniowano następująco:

- musi prowadzić działalność rolniczą;
- co najmniej 50% jego całkowitych przychodów pochodzi z działalności rolniczej;
- w roku poprzedzającym wypłatę wsparcia miało wielkość w przedziale 2–4 ESU (na podstawie całkowitych przychodów ze sprzedaży z działalności rolniczej).

## Tło historyczne małych gospodarstw rolnych

Na Węgrzech gospodarstwa nietowarowe i niskotowarowe od dawna odgrywają bardzo ważną rolę zarówno z punktu widzenia społecznego, jak i gospodarczego. Podczas kolektywizacji (1959–1961) utworzono dużą liczbę spółdzielni i ten podsektor spółdzielczy generował 50% globalnej produkcji rolnej na Węgrzech. Aby wesprzeć ten proces, członkowie spółdzielni otrzymywali w formie zachęty małe działki o powierzchni 0,3–0,1 ha przeznaczone do produkcji na własne potrzeby (w całości lub częściowo). Tego typu gospodarstwa rolne produkowały głównie owoce, warzywa i produkty zwierzęce przeznaczone dla rodziny, a niewielkie ilości tych produktów trafiały na rynek. Jednak gdy w spółdzielniach nie było innych zadań do wykonania, ich członkowie mogli również wykorzystywać swoją siłę roboczą (w tym także siłę roboczą członków swojej rodziny) do produkcji na własne potrzeby.

Aby zwiększyć efektywność gospodarki narodowej, wprowadzono nowy mechanizm gospodarczy mający na celu zapewnienie większej wolności zarówno przedsiębiorstwom, jak i gospodarstwom rolnym. Miało to zapewnić stabilizację ich struktury produkcyjnej w sposób maksymalizujący zyski, bez potrzeby ciągłego przekazywania dyrektyw rządowych. Ten nowy system gospodarczy został najpierw wprowadzony w 1967 r. w sektorze rolnictwa, a od 1 stycznia 1968 r. rozszerzono go na inne gałęzie gospodarki. Od tego czasu Węgry prowadziły dwutorową politykę gospodarczą obejmującą zarówno planowanie centralne, jak i gospodarkę rynkową.

## Pogłębiająca się integracja prywatnych gospodarstw rolnych i spółdzielni (1967–1985)

Od 1967 r. nastąpiła intensyfikacja gospodarki rolnej prowadzonej na niewielką skalę, zarówno pod względem nakładów pracy, jak i kapitału. I odwrotnie, pewne rodzaje działalności rolnej związanej z większymi gospodarstwami stały się bardziej korzystne z uwagi na ekonomię skali lub mniejsze wymogi kapitałowe (uprawa roślin, drobiarstwo, a także w pewnym stopniu produkcja trzody chlewnej i bydła). Ponadto znacznie zwiększyły się różnice w dochodach pomiędzy osobami pracującymi w rolnictwie a osobami zatrudnionymi w innych sektorach gospodarki. Dlatego wdrożono ściślejszą współpracę między spółdzielniami a produkcją na własne potrzeby jako mechanizm zapewniania dodatkowych dochodów członkom spółdzielni. Spółdzielnie pozwalały członkom kupować towary po kosztach produkcji, zapewniając jednocześnie możliwość korzystnej sprzedaży towarów wyprodukowanych przez swoich członków. Jednocześnie świadczyły na rzecz członków usługi marketingu i inne. Członkowie spółdzielni mogli też korzystać z pewnej formy systemu kredytowego, gdyż możliwe było odroczenie płatności za te usługi i nawet za same towary do czasu, aż rolnicy otrzymali zapłatę za towary sprzedane w spółdzielni. W 1972 r. na Węgrzech istniało aż 1,6 mln małych gospodarstw rolnych, z czego połowa należała do członków spółdzielni, a większość pozostałych gospodarstw stanowiły bardzo małe domowe gospodarstwa rolne (ogródki przydomowe). W niektórych sektorach udział małych gospodarstw rolnych w rynku stał się znaczny. Na przykład małe gospodarstwa rolne były źródłem 60–80% produkcji warzyw oraz 50–60% produkcji trzody chlewnej. Rozkład dochodów wśród małych gospodarstw rolnych wyglądał następująco: 36% trafiało do rodzin rolników, 25% do rodzin o podwójnych źródłach dochodów, 25% do pracowników i specjalistów, a 14% do osób, dla których głównym źródłem dochodów była emerytura.

Rozwój gospodarki rolnej na własne potrzeby pod względem jej rentowności komercyjnej świadczy dobitnie o tym, że producenci byli zainteresowani wzrostem wydajności tam, gdzie

istniała możliwość wzrostu dochodów. Produkcja na małą skalę (głównie produkcja gospodarstw domowych członków spółdzielni) stanowiła jedną trzecią globalnej produkcji rolniczej od lat 70. aż do reformy politycznej w późnych latach 80. Jednak od tego czasu spółdzielnie napotykają coraz większe trudności finansowe, co powoduje wzrost opłat za usługi na rzecz członków.

### Skutki reform gospodarczych i rolnych wprowadzonych na przełomie lat 80. i 90.

Według zamierzeń reforma polityczna z przełomu lat 80. i 90. miała zapewnić: (a) umorzenie części węgierskiego długu publicznego; (b) że Węgry staną się szanowanym członkiem UE. Jednak w połowie lat 90. okazało się, że żadne z tych dwóch oczekiwań nie zostało spełnione. Natomiast między rokiem 1993 a 1994 produkt krajowy brutto (PKB) spadł o 20%, a globalna produkcja rolnicza zmalała o 30%. Standard życia wprawdzie się podniósł, jednak poprawa w tym względzie była marginalna w stosunku do oczekiwań. Model „dużych gospodarstw rolnych” zaczął się załamywać i na początku lat 90. politycy uznali rodzinne gospodarstwa rolne za najbardziej pożądany model rolnictwa. W rezultacie taki właśnie cel postawiono przed polityką rolną. Spółdzielnie zajmujące się produkcją zostały zreorganizowane zgodnie z nowymi przepisami prawnymi. Nowe spółdzielnie nie były już zobligowane do zapewniania członkom miejsc pracy. Na początku lat 90. GUS doliczył się około 1,4 mln prywatnych gospodarstw rolnych, w większości nietowarowych i niskotowarowych, w których uprawiano ponad 50% użytków rolnych. Dwoistość struktury rolnictwa na Węgrzech była podobna jak w niektórych innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Jednak pod względem wykorzystania gruntów w sektorze rolnictwa na Węgrzech nie dominowały ani małe, ani duże gospodarstwa rolne. W ramach kontynuacji polityki rolnej z lat ubiegłych, pod koniec lat 80. członkowie i pracownicy spółdzielni (1,6 mln osób), którzy nie posiadali ziemi, otrzymali po około 0,5–2 ha każdy, odpowiednio do ich udziałów w spółdzielni. Ponadto, z uwagi na to, że w części nowych przepisów wprowadzono odszkodowania z tytułu wcześniejszego wywłaszczenia, ponad 1 mln osób odzyskało ziemię, która kiedyś była pierwotnie w posiadaniu ich lub ich rodzin (tabela 1). W konsekwencji na początku lat 90. prywatne gospodarstwa rolne posiadały średnio po 2,3–2,6 ha ziemi każde.

**Tabela 1. Rozdział ziemi wśród osób uprawnionych do odszkodowania na Węgrzech w 1991 r.**

Osoby uprawnione	Liczba osób uprawnionych	Liczba działek rolnych	Średnia wielkość działek w ha
Odszkodowanie dla pierwotnych właścicieli ziemskich	1 040 000	592 000	1,8
Grunty przydzielone osobom nieposiadającym ziemi (członkom i pracownikom spółdzielni)	1 600 000	3 000 000	1,7
Ogółem	2 640 000	3 592 000	1,8

*Źródło: Gy. Varga — prezentacja z 2002 r.*

Po radykalnych reformach związanych z Radą Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) węgierski eksport żywności znacznie zmalał, a spożycie żywności w kraju spadło o 20%. Drobnicy rolnicy mieli poważne trudności ze znalezieniem odpowiednich rynków dla swoich produktów i mimo tego, że członkowie spółdzielni początkowo nie odczuwali skutków tej niekorzystnej sytuacji, stali się również skłonni do większej współpracy między spółdzielniami a ich członkami, co prowadziło do integracji rynku.

W ciągu pierwszych 10 lat transformacji politycznej i gospodarczej na Węgrzech liczba prywatnych gospodarstw rolnych systematycznie malała. Był to efekt trwałego braku rentowności gospodarki rolnej jako całości. W rzeczywistości w pierwszym dziesięcioleciu po transformacji liczba indywidualnych gospodarstw rolnych spadła do zaledwie 958 500. Mimo początkowego wzrostu liczby takich gospodarstw w wyniku przepisów o odszkodowaniach, wielu nowych właścicieli gruntów było już w podeszłym wieku i/lub przeszło na emeryturę, opuszczając gospodarstwo i przenosząc się ze wsi do miasta. W rezultacie wielu z nich zdecydowało się już nie uprawiać ziemi, tylko ją wydzierżawić lub w miarę możliwości sprzedać. Równocześnie okazało się, że małe i średnie gospodarstwa (a także niektóre duże korporacje) dysponujące gruntami nadającymi się do produkcji, wzięły w dzierżawę więcej ziemi niż potrzebowały. W efekcie zaczął się kształtować wzorec, w ramach którego następowała koncentracja coraz większej powierzchni gruntów w rękach coraz mniejszej liczby właścicieli ziemskich.

Zmiany polityczne i gospodarcze wywierały negatywny wpływ na mniejsze gospodarstwa rolne, co prowadziło do pośrednich ujemnych efektów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Trudności związane z produkcją rolną na małą skalę można przypisać wielu czynnikom, w tym nowo wprowadzonemu „systemowi kwot”, opóźnieniu w dostosowywaniu się do potrzeb rynku oraz różnicom między dopłatami bezpośrednimi dla rolników z nowych państw członkowskich i rolników z krajów UE-15. W konsekwencji od początku lat 90. liczba prywatnych gospodarstw rolnych systematycznie malała. Jednak w 2005 r. na Węgrzech było aż 706 900 takich gospodarstw (aneks 1), z czego 73,3% posiadało mniej niż 1 ha gruntów wykorzystywanych rolniczo (*utilized agricultural area* — UUA) (aneks 2). Świadczy to o niskim poziomie koncentracji w kategoriach ESU w porównaniu z wybranymi krajami UE-15 (aneks 3).

W wyniku spadku liczby spółdzielni większość bezrobotnych na obszarach wiejskich nie zdołała znaleźć zatrudnienia w sektorze rolnictwa. Liczba osób zatrudnionych w rolnictwie spadła z 700 000 na początku lat 90. do około 120 000 w 2007 r. Większość osób bez pracy zorientowała się, że jedynym sposobem na przeżycie jest prowadzenie gospodarstwa nietowarowego lub niskotowarowego jako jedynego źródła dochodu lub połączenie tej działalności z pracą poza gospodarstwem rolnym (w pełnym lub niepełnym wymiarze godzin). Z uwagi na wzrost nakładów początkowych na produkcję rolniczą (koszty chemikaliów, nasion itd.) małe gospodarstwa rolne nie były w stanie się zmodernizować i nie miały innego wyboru — musiały całkowicie zrezygnować z działalności rolniczej. Spowodowało to wzrost liczby osób — zwłaszcza starszych wiekiem emerytów — żyjących poniżej granicy ubóstwa. Bezrobocie na takich obszarach wiejskich zdominowanych przez rolnictwo osiągnęło poziom 30–35%, a na niektórych nawet 50–70%. Działo się tak mimo tego, że powierzchnia gruntów wykorzystywanych rolniczo (UUA) na Węgrzech wynosi 63%, czyli znacznie więcej niż średnia europejska wynosząca 43%.

## **2.2. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna niskotowarowych gospodarstw rolnych**

W 2000 r. prywatne gospodarstwa rolne (w sumie ich liczba wynosiła 958 534) były zdominowane przez gospodarstwa niewielkie, składające się z działek gruntowych wystarczających jedynie do produkcji na własne potrzeby. W rzeczywistości 60,4% gospodarstw prywatnych produkowało jedynie na potrzeby rodziny. Kolejne 31,5% małych gospodarstw rolnych uznano za niskotowarowe, a jedynie 8% należało do grupy gospodarstw komercyjnych (w sumie 75 000–77 000 gospodarstw) produkujących głównie na potrzeby

rynku. Powierzchnia prywatnych gospodarstw rolnych stanowiła w sumie ponad 50% powierzchni ogółu gruntów rolnych w kraju. Oprócz gruntów ornych, najważniejszymi typami gruntów wykorzystywanymi w uprawie w 2005 r. były użytki zielone oraz obszary leśne. Ponadto 41,8% gospodarstw rolnych nie miało w ogóle żadnych gruntów ornych i utrzymywało się z hodowli zwierząt przydomowych, z użytków zielonych, sadów lub winnic, głównie w ogrodach. Kolejne 30% gospodarstw posiadało mniej niż 0,5 ha gruntów ornych. Jednocześnie niecały 1% gospodarstw prywatnych posiadał grunty orne o powierzchni przekraczającej 50 ha, które stanowiły ponad 42% gruntów ornych uprawianych przez gospodarstwa prywatne na Węgrzech.

Średni wiek rolników i pracowników zatrudnionych w gospodarstwach prywatnych zwiększył się. W 2005 r. 52% tych osób miało ponad 54 lata, a 50% producentów pierwotnych było na emeryturze. Jednak do 2003 r. odsetek osób liczących mniej niż 34 lata wzrósł do 8%. Pod względem poziomu edukacji rolników w latach 2000–2005 niewiele się zmieniło. W 2005 r. dyplom licencjacki/magisterski miało tylko 2% rolników, a szkołę średnią ukończyło jedynie 6% rolników. Natomiast 80% rolników miało jedynie wykształcenie podstawowe, dysponując poza tym tylko doświadczeniem praktycznym. Pod względem płci mężczyźni byli wykształceni lepiej niż kobiety. Osoby pracujące w pełnym wymiarze godzin w rolnictwie stanowiły 61% ogółu, czyli odsetek ten nie zmienił się zasadniczo w porównaniu do lat ubiegłych. Natomiast 38% badanych osób było zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin poza rolnictwem. W dwóch trzecich gospodarstw zatrudniano 2–3 osoby, natomiast 30% gospodarstw miało tylko jednego zatrudnionego pracownika.

### **2.3. Rozwój gospodarstw niskotowarowych od czasu akcesji do UE**

Według raportu „Przegląd struktury gospodarstw rolnych w 2007 r.” (*Farm Structure Survey 2007* — FSS 2007) działalnością rolniczą zajmowało się około 7400 przedsiębiorstw rolnych. Działalność taką prowadziło też prawie 619 tys. gospodarstw prywatnych, i to bez uwzględnienia zauważalnej produkcji rolnej odbywającej się w ogrodach przydomowych i ogrodach domów letniskowych (wg danych GUS). Większość gospodarstw nietowarowych (43,8%) i dwie trzecie gospodarstw komercyjnych było zaangażowanych w produkcję roślinną, natomiast 45,6% gospodarstw niskotowarowych zajmowało się różnymi rodzajami gospodarki rolnej (aneks 4). Udział gospodarstw nietowarowych w produkcji roślinnej wynosił 48,2%, a w hodowli zwierząt w prywatnych gospodarstwach rolnych aż 77,8% (aneks 5).

W kontekście struktury indywidualnych gospodarstw rolnych w poszczególnych regionach UE większość gospodarstw we wszystkich regionach stanowiły gospodarstwa nietowarowe, przy czym szczególnie duży (około 60%) był udział tych gospodarstw w regionie Środkowej i Zachodniej Transdanubii oraz Węgier Środkowych (aneks 6). Z wyjątkiem Południowej Wielkiej Niziny we wszystkich innych regionach największy udział w produkcji rolnej miała produkcja roślinna. Rolnictwo mieszane to drugi co do znaczenia rodzaj działalności rolnej uprawiany we wszystkich regionach poza Węgrami Środkowymi. Na Południowej Wielkiej Nizinie udział wszystkich trzech typów rolnictwa był dobrze zrównoważony (aneks 7).

W latach 2003–2007 liczba gospodarstw rolnych prowadzących uprawy mieszane spadła o 33%. Liczba innych gospodarstw rolnych prowadzących działalność mieszaną spadła o ponad 25%. Mniej widoczny był natomiast spadek liczby gospodarstw specjalistycznych. Odnotowano znaczny spadek liczby specjalistycznych gospodarstw zajmujących się wypasem zwierząt gospodarskich (20,5%), natomiast liczba wyspecjalizowanych gospodarstw ogrodniczych oraz zajmujących się hodowlą zwierząt (trzody chlewnej i drobiu) żywionych paszami treściwymi zmalała odpowiednio o 4,5% i 3,3%. W kwestii rozkładu typów

działalności rolniczej w prywatnych gospodarstwach rolnych przeważały specjalistyczne gospodarstwa zajmujące się hodowlą zwierząt żywionych paszami treściwymi — w 2003 r. tym rodzajem działalności rolniczej zajmowało się 19,2% prywatnych gospodarstw rolnych. W odniesieniu do innych rodzajów działalności rolniczej w 2003 r. struktura gospodarstw prywatnych była następująca: uprawy mieszane (17,4%), specjalistyczne uprawy trwałe (16,7%) oraz gospodarstwa zajmujące się mieszaną hodowlą inwentarza (16%). W 2007 r. udział specjalistycznych gospodarstw zajmujących się hodowlą zwierząt żywionych paszami treściwymi wzrósł do 23%, liczba specjalistycznych gospodarstw zajmujących się wypasem zwierząt gospodarskich wzrosła o 50%, a udział wszystkich innych typów gospodarstw rolnych (poza gospodarstwami niemożliwymi do sklasyfikowania) zmalał. W 2003 r. nietowarowe gospodarstwa rolne stanowiły 79,2% całkowitej liczby gospodarstw prywatnych, a niskotowarowe — 8,9%. W 2007 r. wskaźniki te wynosiły odpowiednio 81,4% i 7,5%. W latach 2003–2007 całkowita liczba gospodarstw prywatnych malała w szybszym tempie niż liczba gospodarstw nietowarowych, ale wolniej niż liczba gospodarstw niskotowarowych (aneksy 8 i 9). W szczególności na zaprzestanie działalności rolnej częściowo na własne potrzeby decydowały się mieszkające samotnie osoby starsze. Spadek liczby gospodarstw niskotowarowych przewyższał spadek całkowitej liczby gospodarstw indywidualnych (aneksy 10).

Według danych MoARD z 2005 r. całkowita liczba gospodarstw nietowarowych była o około 50% wyższa niż liczba gospodarstw niskotowarowych. Udział gospodarstw nietowarowych prowadzących hodowlę zwierząt był o 400% wyższy niż udział gospodarstw niskotowarowych. Jednak w przypadku gospodarstw mieszanych liczba gospodarstw niskotowarowych przekraczała o dwie trzecie liczbę gospodarstw nietowarowych. Komercyjne gospodarstwa prywatne stanowiły 15,5% gospodarstw prywatnych i były bardziej zaangażowane w produkcję roślinną niż w hodowlę zwierząt (tabela 2).

**Tabela 2. Prywatne gospodarstwa rolne w rozbiciu na cele produkcji rolnej, 2005 r.**

Cel produkcji rolnej	Produkcja roślinna	Hodowla zwierząt	Produkcja mieszana	Ogółem
	%			
Gospodarstwa nietowarowe	48,15	77,82	38,03	51,36
Gospodarstwa niskotowarowe	29,73	19,18	47,45	33,06
Gospodarstwa komercyjne	22,07	2,86	14,39	15,48
	100,00	100,00	100,00	100,00

*Źródło: MoARD*

#### 2.4. Orientacja produkcyjna gospodarstw niskotowarowych

W 2000 r. wartość globalnej produkcji rolniczej w gospodarstwach prywatnych wynosiła średnio 525 000 forintów (HUF). Pod względem rodzaju prowadzonej działalności rolniczej wartość globalnej produkcji rolniczej (*global agricultural output* — GAO) gospodarstw o profilu mieszanym była prawie dwukrotnie wyższa i wynosiła 914 000 HUF, natomiast dla gospodarstw zajmujących się hodowlą zwierząt wynosiła zaledwie 260 000 HUF. Profil różnił się w zależności od regionu. Gospodarstwa zlokalizowane na Wielkiej Nizinie osiągały wskaźnik GAO wyższy od średniej (zwłaszcza w częściach południowych), natomiast we

wszystkich innych regionach wskaźnik ten dla gospodarstw zajmujących się produkcją roślinną i mieszanych miał wartość poniżej średniej. Zajmujące się hodowlą zwierząt gospodarstwa prywatne w Zachodniej i Południowej Transdanubii osiągały wyniki powyżej średniej.

W zakresie celów produkcyjnych gospodarstw rolnych gospodarstwa komercyjne osiągały średnią wartość globalnej produkcji rolniczej na poziomie 2196 tys. HUF. W przypadku gospodarstw niskotowarowych wskaźnik GAO wynosił 738 tys. HUF, a dla gospodarstw nietowarowych — jedynie 192 tys. HUF. Brak jest szczegółowych danych dotyczących udziału rynkowego gospodarstw niskotowarowych, ale można stwierdzić, że gospodarstwa te sprzedają swoje produkty na lokalnych targowiskach producentów raz w tygodniu, głównie w soboty. Dlatego konsumenci, którzy wolą kupować świeże owoce i warzywa od producentów pierwotnych, odwiedzają te targowiska i kupują na nich towary nawet wtedy, gdy ich ceny są wyższe niż w typowych sklepach spożywczych. Może to oznaczać, że konsumenci bardziej ufają produktom kupowanym bezpośrednio od producentów niż towarom ze sklepów spożywczych. Może to być też jednak spowodowane tym, że wielu konsumentów, którzy często odwiedzają targowiska producentów, to osoby starsze, którym trudno jest dojechać do sklepów spożywczych zlokalizowanych poza wsią czy miastem.

W ciągu ostatnich 20 lat zaobserwowano znaczny spadek gotowości gospodarstw niskotowarowych i nietowarowych do współpracy. Jednak drobni producenci mieszkający na wsiach lub w miastach nadal współpracują długoterminowo. Na początku lat 90. prowadzono debatę polityczną przeciw koncepcji współpracy i etos ten okazał się wyjątkowo skuteczny. W rezultacie małe gospodarstwa rolne wolą pracować same i są mniej skłonne do wiary w korzyści płynące ze współpracy, nawet jeśli oznacza to płacenie wyższych cen.

Węgry zajmują powierzchnię 93 tys. km<sup>2</sup> i składają się z 19 komitatów. Na terenie kraju wyodrębniono 7 regionów UE. Trzy z nich są zlokalizowane w Transdanubii, trzy na terenie Węgier Wschodnich i jeden na terenie Węgier Środkowych. Sześć regionów zawiera po trzy powiaty każdy, natomiast powiat Pest oraz stolica Budapeszt tworzą region Węgier Środkowych (aneks 11). W kwestii lokalizacji geograficznej gospodarstw nietowarowych, niskotowarowych i komercyjnych można zaobserwować interesujące zjawisko. Udział gospodarstw komercyjnych wśród gospodarstw indywidualnych jest najwyższy na terenie Węgier Północnych i Wschodnich (Węgry Północne, Północna i Południowa Wielka Nizina). Obszary te mają najwyższy wskaźnik bezrobocia i w znacznym stopniu są zdominowane przez rolnictwo. Drugie pod względem udziałów gospodarstwa niskotowarowe również mieszczą się na Północnej i Południowej Wielkiej Nizinie. Osoby z tych regionów, które straciły pracę, zostały zmuszone do zajęcia się rolnictwem, aby zdobyć jakieś środki utrzymania, z uwagi na ekstremalny brak możliwości zatrudnienia poza gospodarką rolną. W latach 2004–2006 większość wniosków związanych z założeniem gospodarstwa niskotowarowego (83,7%) spłynęła z regionów Węgier Wschodnich i Południowej Transdanubii. W pozostałych czterech regionach, w których wskaźniki bezrobocia są relatywnie niższe, udział gospodarstw nietowarowych jest najwyższy (50–60%).

## **2.5. Środki polityki krajowej dotyczące gospodarstw nietowarowych i niskotowarowych**

System podatkowy na Węgrzech odgrywa ważną rolę w zwiększaniu ułatwień dla rolnictwa i poprawie jego wyników w obszarze gospodarstw niskotowarowych i nietowarowych. Gospodarstwa rolne podlegają opodatkowaniu zgodnie z zasadami naliczania podatku

dochodowego od osób fizycznych; poniżej określonego poziomu przychodów gospodarstwa prywatne nie muszą płacić podatku. Gospodarstwa niskotowarowe i nietowarowe są uważane za producentów pierwotnych, jeśli czerpią dochody ze sprzedaży towarów własnej produkcji. Opodatkowanie takich gospodarstw jest skomplikowane i limity przychodów oraz progi podatkowe różnią się z roku na rok. Jednak podstawowy system opodatkowania pozostaje taki sam. W uproszczeniu system opodatkowania na rok 2007 wygląda następująco. Producenci pierwotni mają do wyboru następujące formy opodatkowania: (a) opodatkowanie oparte na kosztach lub (b) podatek ryczałtowy. W przypadku systemu obliczania podatku należnego „opartego na kosztach” producent może uznać za koszty 10% całkowitych przychodów bez przedstawiania żadnych pokwitowań lub zdecydować się na podejście oparte na „pełnej ewidencji kosztów” wymagające przedstawiania faktur. Jeśli całkowite przychody roczne wynoszą mniej niż 600 000 HUF, nie ma obowiązku płacenia podatku. W przypadku gdy stosowane jest podejście oparte na „pełnej ewidencji kosztów” (jeśli przychody z działalności producenta pierwotnego nie przekraczają 7 mln HUF), wtedy 40% całkowitych przychodów, po wykluczeniu uzasadnionych kosztów, można zaewidencjonować jako koszty ogólne, nawet bez przedstawiania żadnych pokwitowań. Obliczony dochód z działalności producenta pierwotnego stanowi część całkowitej podstawy opodatkowania, którą określa się zgodnie z tabelą podatku dochodowego od osób fizycznych. W przypadku osób, które wybrały „system ryczałtowy”, za podstawę opodatkowania przyjmuje się 15% przychodów. Jeśli przychód jest uzyskiwany z hodowli zwierząt, podstawa opodatkowania wynosi 6% całkowitych przychodów, a podatek jest obliczany zgodnie z tabelą podatku dochodowego od osób fizycznych.

Jeśli producenci pierwotni zdecydują się na „pełną ewidencję kosztów” i osiągną przychody mieszczące się w przedziale od 600 tys. HUF do 4 mln HUF bez żadnych innych dochodów, mogą złożyć uproszczony formularz podatkowy, wykazując brak dochodu z działalności pierwotnej. Zasada ta obowiązuje tylko wtedy, jeśli wykazali koszty uzasadnione (pokwitowania) w kwocie równej co najmniej 20% wartości przychodów. Kwota podatku należnego obliczona w oparciu o całkowitą podstawę opodatkowania może pod pewnymi warunkami ulec zmniejszeniu o maksymalnie 100 tys. HUF. Jeśli całkowity przychód roczny przekracza 6 mln HUF, obniżka podatku wynosi 20% „nadwyżki”, czyli kwoty uzyskanej po odliczeniu 6 mln HUF od wartości faktycznego przychodu. Jeśli całkowity roczny dochód przekracza 5,5 mln HUF, nie można uzasadnić żadnych przywilejów podatkowych. Mimo nadziei na zwiększenie liczby małych gospodarstw rolnych zarejestrowanych w urzędzie skarbowym, uznano, że ważniejsze jest ustalenie takich zasad podatkowych, które spowodowałyby zainteresowanie rolników działalnością rolniczą i zwiększenie przyszłych wyników.

W myśl przepisów wprowadzonych w 1997 r., dotyczących „uprawnień do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz emerytur prywatnych...” (ustawa LXXX), pierwotni producenci rolni są uprawnieni do zabezpieczenia społecznego. Prawo to określa zasady zwolnień z płacenia składek na ubezpieczenie społeczne. W odniesieniu do obciążeń publiczno-prawnych z tytułu wypłaty wynagrodzeń obowiązują następujące poziomy (zależne od minimalnego wynagrodzenia za pracę): 29% przeznaczają się na składkę na ubezpieczenie społeczne, 7% na opiekę zdrowotną, a 8,5% na fundusz emerytalny. Jeśli jednak całkowita kwota przychodu z produkcji pierwotnej nie przekroczyła w poprzednim roku 7 mln HUF, wtedy za podstawę przyjmuje się 20% faktycznego przychodu, z czego 8,5% idzie na fundusz emerytalny, a 4% na fundusz ochrony zdrowia.

Zgodnie z zasadami dotyczącymi podatku VAT każda osoba prowadząca działalność



gospodarczą podlega opodatkowaniu i powinna być od 1 stycznia 2010 r. zarejestrowana w urzędzie skarbowym. Wszyscy producenci pierwotni, którzy jeszcze się nie zarejestrowali, muszą pilnie to zrobić i otrzymać numer NIP.

## 2.6. Środki wspierające restrukturyzację gospodarstw niskotowarowych

Gospodarstwa niskotowarowe na Węgrzech otrzymują wsparcie zarówno unijne, jak i krajowe (odpowiednio 70% i 30%).

W latach 2004–2006 ministerstwo MoARD opublikowało trzy wezwania do składania wniosków adresowane do osób zainteresowanych uzyskaniem pomocy finansowej na restrukturyzację gospodarstw niskotowarowych. W wezwaniach tych wyjaśniono szczegóły programu, cele wsparcia oraz wytyczne dotyczące sposobu ubiegania się o dotację. Program miał na celu udzielenie pomocy właścicielom małych gospodarstw rolnych, w szczególności tym cierpiącym na brak kapitału, którzy byli zainteresowani restrukturyzacją gospodarstwa, aby uczynić z niego przedsiębiorstwo bardziej dochodowe w danych warunkach rynkowych. Podmiotami uprawnionymi byli producenci pierwotni, przedsiębiorcy zajmujący się rolnictwem oraz rodzinne gospodarstwa rolne. Aby móc ubiegać się o pomoc, należało spełnić przedstawione poniżej warunki.

- W roku poprzedzającym złożenie wniosku aplikanci musieli mieć min. 2/maks. 5 ESU z następujących rodzajów działalności:
  - uprawa gruntów ornych o powierzchni 5–10 ha;
  - sad, winnica lub produkcja warzyw cieplarnianych na powierzchni maks. 0,3 ha;
  - ilość pastwisk wystarczająca do wykarmienia 2–10 dużych jednostek przeliczeniowych (DJP) inwentarza, przy czym z 1 ha można wyżywić 1,4–1,8 DJP inwentarza;
  - inne rodzaje działalności rolniczej.
- Musieli mieć świadectwo ukończenia szkoły zawodowej średniego szczebla lub 3-letnie doświadczenie zawodowe.
- Musieli opracować 5-letni biznesplan określający działania, które należy podjąć, aby w ostatnim roku doprowadzić do zwiększenia wielkości gospodarstwa o 50% w jednostkach ESU w porównaniu z rokiem poprzedzającym złożenie wniosku.
- Musieli złożyć zobowiązanie o dążeniu do osiągnięcia 5 ESU pod koniec piątego roku.
- Wnioski musiały zostać złożone na oficjalnych formularzach.

Uprawnieni rolnicy mogli się ubiegać o dotacje w latach 2004, 2005 i 2006. Każda dotacja miała wartość 1000 EUR rocznie przez 5 lat. Oprócz standardowych procedur monitorowania beneficjenci korzystający z dotacji byli w trzecim roku oceniani pod kątem spełniania warunków dotacji. W przypadku rolników, którzy nie spełniali wymaganych warunków, wsparcie wstrzymywano.

Reakcja na ten program była słaba i dlatego można przyjąć, że kwota dotacji nie była uważana za wystarczającą do restrukturyzacji gospodarstw niskotowarowych w ciągu 5 lat z myślą o zapewnieniu ich sprawnego funkcjonowania w warunkach rynkowych. Na Węgrzech wysoki poziom koncentracji aplikantów odnotowano szczególnie w trzech regionach. Były to: Północna Wielka Nizina — 440 aplikantów (38,6%), Południowa Transdanubia — 262 aplikantów (23%) oraz Południowa Wielka Nizina — 252 aplikantów (22,1%) (aneks 12).

Wszystkie trzy ww. regiony mają profil głównie rolniczy, ale nie są jednorodne. Jednak o dotację ubiegało się średnio mniej niż 400 gospodarstw niskotowarowych rocznie, a łączna liczba aplikantów wyniosła zaledwie 1139. Liczba ta stanowi jedynie 2–3% łącznej liczby gospodarstw niskotowarowych na Węgrzech (o wielkości od 2 do <5 ESU). W rezultacie z programu tego skorzystało bardzo mało tego typu gospodarstw. Można to wyjaśnić tym, że być może wielu rolników nie spełniało kryteriów programu lub że nie chcieli oni ponosić dodatkowych kosztów rejestracji i monitorowania, aby uzyskać tak niewielką kwotę. W latach 2004–2006 zostało złożonych znacznie mniej wniosków, niż się spodziewano. Zaskakujące było to, że liczba wniosków o dopłaty okazała się znacznie mniejsza niż liczba złożonych wniosków o dotację (aneksy 13, 14). W sumie wydatki z budżetu na wsparcie gospodarstw niskotowarowych w ramach tego programu wyniosły w latach 2005–2009 niecałe 2 mln EUR. W pierwszych dwóch latach koszty wynosiły 5000–6000 EUR rocznie, a w kolejnych latach zmalały (aneks 15).

W rezultacie polityka rządu koncentruje się teraz na objęciu tym programem w latach 2007–2013 większej liczby gospodarstw niskotowarowych, choć w ramach planu rozwoju obszarów wiejskich (PROW) nie wdrożono jeszcze specyficznych środków dotyczących gospodarki rolnej częściowo na własne potrzeby. Aby zwiększyć skuteczność polityki rządu w kwestii wdrażania tych środków, należy przeprowadzić szczegółową analizę trzech pierwszych wezwań. W miarę możliwości należy ocenić spójność kryteriów oraz udoskonalić je z myślą o następnej rundzie. Dążąc do wyjaśnienia nikłej reakcji na program restrukturyzacji gospodarstw niskotowarowych, MoARD zleciło przeprowadzenie badań mających na celu ocenę tej sytuacji. Ministerstwo zleciło opracowanie raportu opartego na wynikach ankiety obejmującej próbkę złożonych wniosków. Celem raportu jest ustalenie głównej przyczyny tak niskiej liczby wniosków oraz zaproponowanie możliwości udoskonalenia programu, które mogłyby spowodować wzrost liczby aplikantów w przyszłości. Ponadto w trakcie pisania raportu należy zapewnić ścisłą współpracę i komunikację między powiązаныmi organizacjami specjalistycznymi oraz grupami lobbującymi. W trakcie badań należy również wykorzystać wszystkie dostępne środki finansowe, aby zapewnić opracowanie raportu ostatecznego, zawierającego propozycje poprawek w warunkach poprzednich wezwań, a także zaproponować zmiany zapewniające zwiększenie ogólnej liczby gospodarstw uprawnionych do ubiegania się o dotację. Na przykład, niezależnie od wezwań dotyczących restrukturyzacji, gospodarstwa niskotowarowe mogłyby również odnieść korzyści z innych środków, takich jak: wspieranie grup producentów, działania rolno-środowiskowe, pomoc w spełnianiu standardów oraz pomoc techniczna. Jednak do chwili obecnej reakcja na te środki spotkała się z równie nikłym odzewem ze strony gospodarstw niskotowarowych. Nie wydawały się one zainteresowane dołączeniem do grup producentów i/lub nie zdołały spełnić standardów lub uzyskać pomocy technicznej. Równie niewiele gospodarstw wzięło udział w działaniach rolno-środowiskowych. Oczekuje się, że w przyszłości z wnioskiem o pomoc na restrukturyzację wystąpi więcej gospodarstw niskotowarowych, ale sama dotacja (1500 EUR rocznie przez okres 5 lat) nie wydaje się wystarczająca, aby wzbudzić wymagane zainteresowanie. Innym czynnikiem zniechęcającym, o ile chodzi o samych rolników, jest najprawdopodobniej wymóg zarejestrowania się w urzędzie skarbowym i poddawania się bieżącym kontrolom podatkowym. Jednak zdaniem ekspertów, jeśli warunki nowego wezwania będą lepiej odpowiadać potrzebom rolników, można oczekiwać, że ubieganiem się o pomoc może być zainteresowanych dodatkowych 15–20 tys. gospodarstw.

## **2.7. Wnioski dotyczące przyszłej polityki wynikające z doświadczeń zebranych na Węgrzech**

Z doświadczeń zebranych na Węgrzech wynikają następujące ważne wnioski:

- Kraj będzie musiał wypracować w przyszłości jaśniejszą wizję dotyczącą typu struktury rolnictwa.
- Należy pamiętać, że gospodarstwa nietowarowe i niskotowarowe nie są tylko podmiotami gospodarczymi, ale należą do gospodarstw domowych i jako takie są również elementem sieci społecznej.
- Należy dokonać ostatecznej analizy przyczyn słabych rezultatów trzech pierwszych wezwań do skorzystania z pomocy w zakresie restrukturyzacji.
- Należy zweryfikować kryteria uprawniające do ubiegania się o dotacje na restrukturyzację.
- Przyszłe wezwania powinny być właściwie opublikowane i promowane.
- Konieczne jest usprawnienie komunikacji z gospodarstwami nietowarowymi i niskotowarowymi w kwestii przedstawiania celu i korzyści płynących z restrukturyzacji.
- Należy maksymalnie uprościć procedury administracyjne, przez które muszą przejść aplikanci.

## BIBLIOGRAFIA DO ZAŁĄCZNIKA 2

<http://ideas.repec.org/a/iag/reviea/v5y2008i3-4p215-230.html>

Giurca Daniela, *Semi-Subsistence Farming – Prospects for the Small Romanian Farmer to Choose between a “Way of Living” or Efficiency* (Produkcja rolna częściowo na własne potrzeby — perspektywy wyboru między „sposobem życia” a wydajnością stojące przed właścicielem niewielkiego gospodarstwa rolnego w Rumunii).

Źródło: <http://ideas.repec.org/a/iag/reviea/v5y2008i3-4p215-230.html>

Hegy Judit, Kacz Károly, Kettinger Anita, *A gazdaság fogalmának változása – a méretváltozás tükrében.*

<http://www.avacongress.net/ava2007/presentations/poster/17.pdf>

MoARD, *Az EMVA tervezéshez kapcsolódó 2007–2013-as időszakra vonatkozó tervdokumentumok alapjait képző, háttérszámításokat és elemzéseket, valamint javaslatokat tartalmazó tanulmány* (Stan obecny i propozycje przyszłych działań dotyczących gospodarstw niskotowarowych). Manuskrypt.

GUS, <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/momg/momg07.pdf>

Dyrektywy MoARD /2004 r. (IX. 11.) FVM rendelet

GUS, Spis rolny, 2000 r.

Ustawa LXXX. 1997 r. (Tbj)

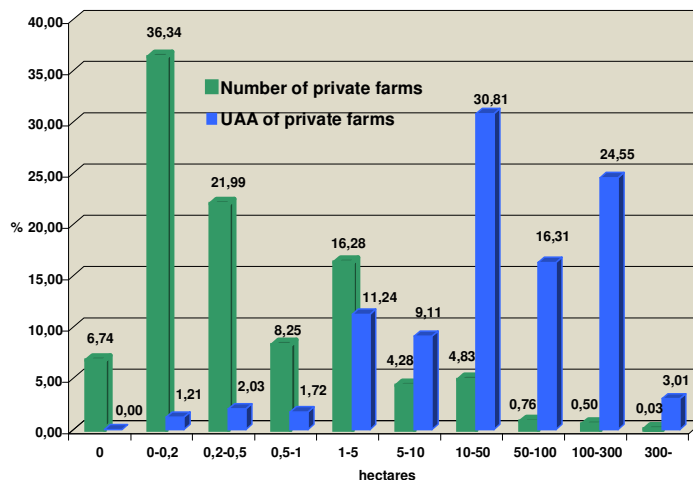
## ANNEXES APPENDIX 2

### Annex 1. Distribution of individual farms by arable land, 2005

Arable land (ha)	private holdings		arable land of private holdings
	number	share, %	
0	295 767	41.84	0
0-0,2	117 345	16.6	0.84
0,2-0,5	94 654	13.39	1.58
0,5-1	41 424	5.86	1.55
1,0-5	98 259	13.9	12.21
5,0-10	24 954	3.53	9.65
10-50	27 498	3.89	31.74
50-100	4 312	0.61	16.93
100-300	2 616	0.37	23.94
300-	71	0.01	1.56
<b>Total</b>	<b>706 900</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source: MoARD

### Annex 2 Breakdown of private farms by UAA in Hungary, 2005



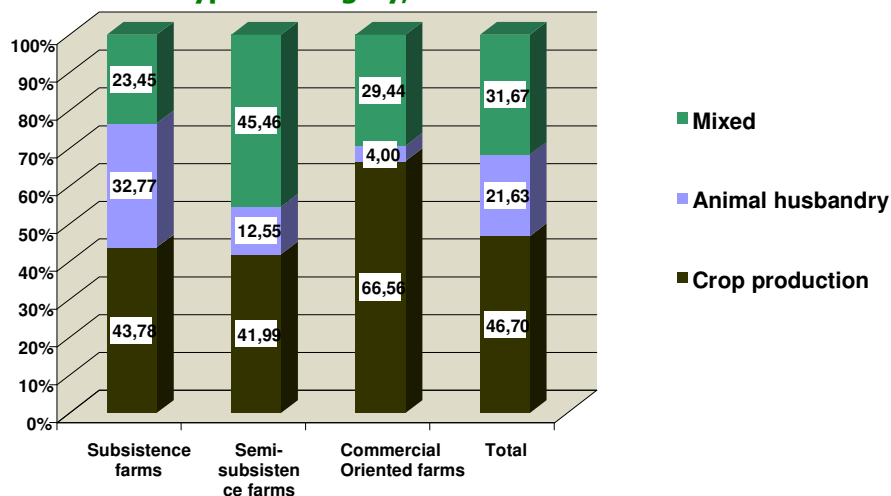
Source: MoARD

### Annex 3. Breakdown of farms in selected EU countries by ESU (2003)

Product ion value In HUF	ESU	Hungary	Denmark	Belgium	Sweden	Finland	Ireland
< 750000	<1	<b>79,2</b>		4,2	11,3	1,0	6,3
750000 <1,5 million	1 < 2	8,9		4,5	10,5	7,1	8,1
1,5 < 3 million	2 < 4	5,6	5,4	6,5	15,5	13,1	14,3
3 < 6 million	4 < 8	3,2	14,6	9,1	<b>16,5</b>	17,2	<b>19,6</b>
6 < 12 millió Ft	8 < 16	1,6	17,3	10,0	13,1	18,1	18,8
12 < 30 milló Ft	16 < 40	0,9	20,5	16,7	13,7	<b>27,2</b>	18,0
30 < 75 millió Ft	40 < 100	0,4	17,7	<b>29,5</b>	13,1	14,5	12,5
>75	>100	0,2	<b>24,5</b>	19,5	6,3	1,8	2,4
	<i>Total:</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
	Number of farms in '000	---	---	---	---	---	---

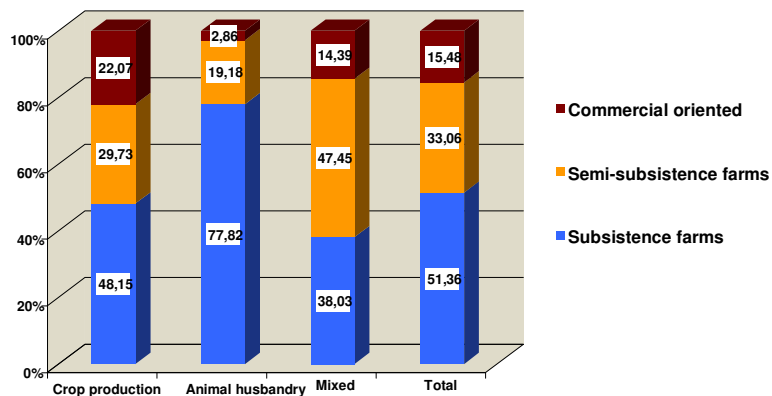
**Source:** Hegyi J.- Kacz K.- Kettinger A: A gazdaság fogalmának változása  
<http://www.avacongress.net/ava2007/presentations/poster/17.pdf>

### Annex 4. Breakdown of private farms by production type in Hungary, 2005



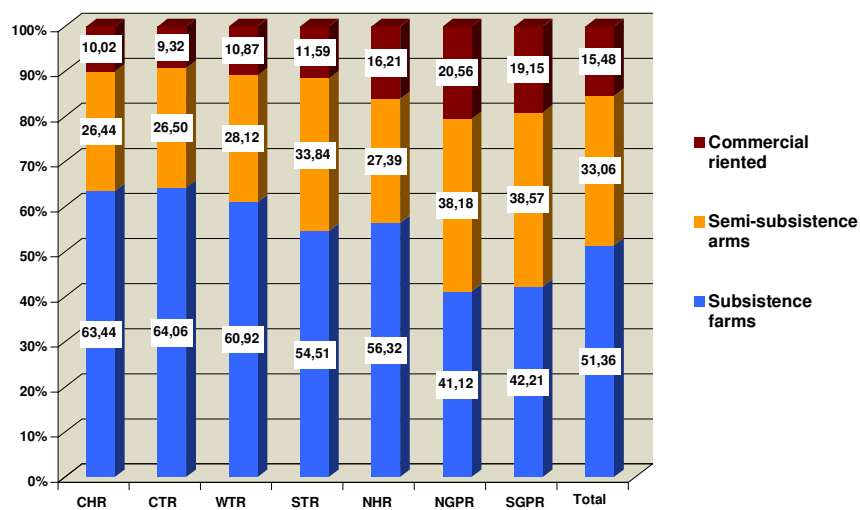
**Source:** MoARD

### Annex 5. Distribution of individual farms by economic goal in Hungary, 2005



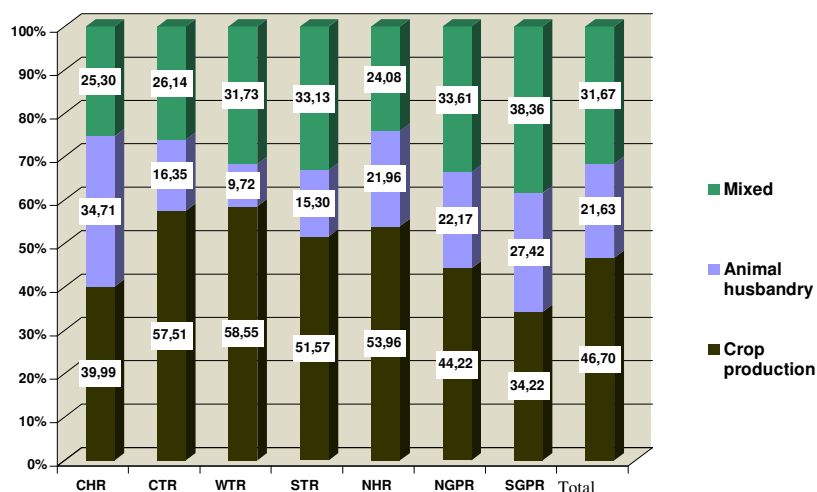
Source: MoARD

### Annex 6. Distribution of individual farms according to economic goals



Source: MoARD

### Annex 7. Breakdown of individual farms by production type and By EU regions in Hungary, 2005



Source: MoARD

### Annex 8. Number of private farms engaged in agricultural activity by type of farming and size class (2003)

Type of holdings	Size category (ESU)										Total
	<1	1<2	2-<4	4-<6	6-<8	8-<12	12-<16	16-<40	40-<100	100<	
Specialist field crops	56042	18658	14946	6365	3232	3481	1862	3023	886	42	108537
Specialist horticulture	1509	1837	2201	866	617	559	315	475	101	34	8514
Specialist permanent crops	102625	11566	6652	2487	1274	1231	606	881	196	29	127547
sub-total	160176	32061	23799	9718	5123	5271	2783	4379	1183	105	244598
Specialist grazing livestock	8803	2862	2660	973	488	497	262	320	83	13	16961
Specialist granivores	138591	4969	1570	509	298	347	213	375	193	43	147108
sub-total	147394	7831	4230	1482	786	844	475	695	276	56	164069
Mixed cropping	75715	10640	6225	2149	1047	916	377	540	110	13	97732
Mixed livestock holdings	111862	6211	2757	743	259	197	77	86	16	2	122210
Mixed crops	111157	11421	6027	1940	819	715	315	476	106	12	132988
sub-total	298734	28272	15009	4832	2125	1828	769	1102	232	27	352930
Not-classifiable holdings	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4012
Grand total	606304	68164	43038	16032	8034	7943	4027	6176	1691	188	765609

Source: Own calculation from: *Agriculture in Hungary (Magyarország mezőgazdasága) Farm typology. 2000, 2003 (CSO: 2004)*



**Annex 9.**  
**Number of private farms engaged in agricultural activity by type of farming and size class (2007)**

Type of farms	<1	1-<2	2-<4	4-<6	6-<8	8-<12	12-<16	16-<40	40-<100	100<	Total
Specialist field crops	52163	14003	10934	4824	2764	3128	1834	3467	1138	84	94340
Specialist horticulture	2152	1656	1682	784	458	450	275	523	116	32	8127
Specialist permanent crops	75208	7667	5056	2322	1061	963	474	711	132	16	93609
Specialist grazing livestock	13033	2022	1939	1268	626	620	303	565	61	3	20440
Specialist granivores	135299	4458	1282	394	141	213	102	212	71	28	142198
Mixed cropping	51975	6105	3846	1376	639	706	332	568	82	5	65635
Mixed livestock holdings	83277	3040	1521	467	218	187	69	110	4	–	88893
Mixed crops	79706	7724	3876	1306	653	631	260	413	95	3	94667
Not-classifiable holdings	0756		-	-	-	-	-	-	-	-	10756
Grand total	503569	46675	30136	12741	6560	6898	3649	6569	1699	171	618665

**Source:** CSO: [http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/agraar/html/tablgtip07\\_02b.html?1163](http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/agraar/html/tablgtip07_02b.html?1163)

Own calculation from data of CSO: Agriculture in Hungary (Magyarország mezőgazdasága) Farm typology, 2007

**Annex 10.**  
**Number of semi-subsistence farms in Hungary (2000-2007)**

Type of farms	2000	2003	2005	2007	2007	2007
	Size (ESU) 1-<2				2000=100	2003=100
Specialist field crops	25830	18658	15939	14 003	54.2	75.1
Specialist horticulture	2192	1837	2415	1 656	75.5	90.1
Specialist permanent crops	9468	11566	9072	7 667	81.0	66.3
sub-total	37490	32061	27426	23 326	62.2	72.8
Specialist grazing livestock	4957	2862	1525	2 022	40.8	70.6
Specialist granivores	7830	4969	4837	4 458	56.9	89.7
sub-total	12787	7831	6362	6 480	50.7	82.7
Mixed cropping	14269	10640	9526	6 105	42.8	57.4
Mixed livestock holdings	10376	6211	4500	3 040	29.3	48.9
Mixed crops	15451	11421	10288	7 724	50.0	67.6
sub-total	40096	28272	24314	16 869	42.1	59.7
<b>Total</b>	90373	68164	58102	46675	51.6	68.5

**Source:** CSO: [http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/agraar/html/tablgtip07\\_02b.html?1163](http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/agraar/html/tablgtip07_02b.html?1163)

### Annex 11. NUTS 2 regions of Hungary



EU NUTS 2 regions:

Közép-Magyarország (KMR): Central Hungary Region (CHR)

Észak-Magyarország (ÉMR): North Hungary Region (NHR)

Észak-Alföld (ÉA): North Great Plane Region (NGPR)

Dél-Alföld (DA): South Great Plane Region (SGPR)

Közép-Dunántúl (KD): Central Transdanubai Region (CTR)

Nyugat-Dunántul (NyD): West Transdanubia Region (WTR)

Dél-Dunántúl (DD): South Transdanubia Region (STR)

**Annex 12.**  
**Breakdown of SSFs applications by region and counties in Hungary**  
**(2004-2006)**

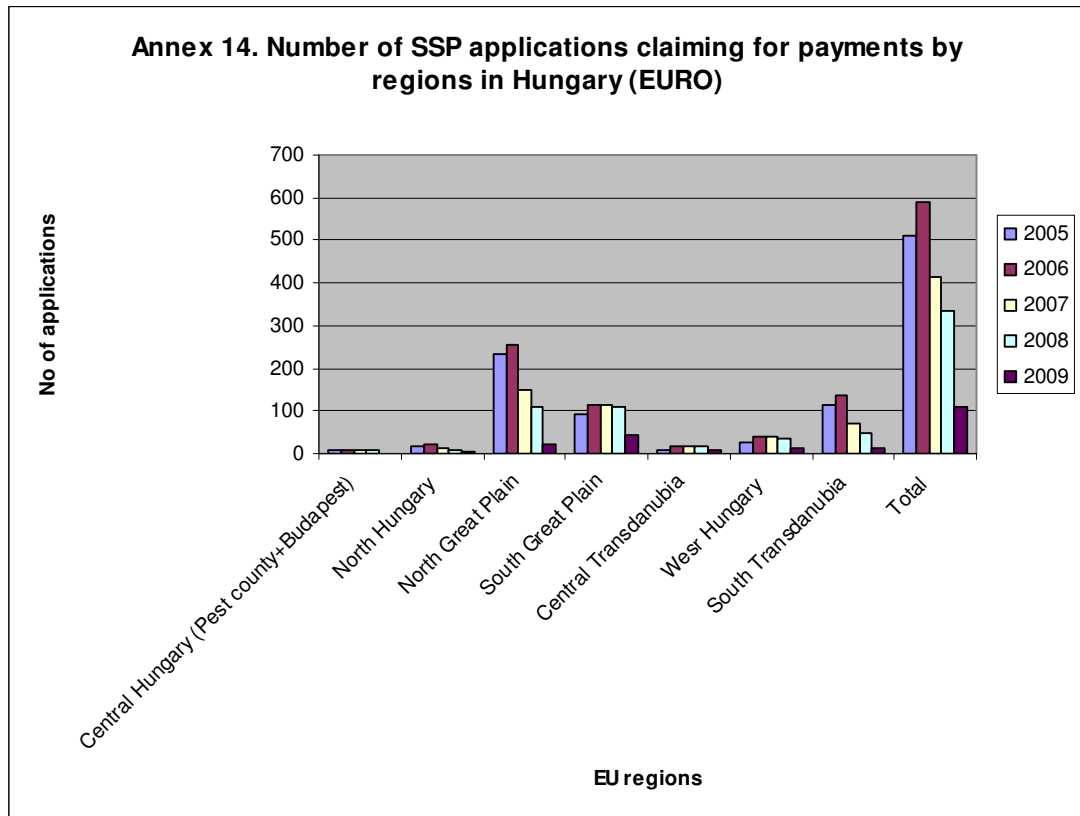
Region/county	2004	2005	2006	Total	2004	2005	2006	Total
	Number of applicants				in %			
Central Hungary (Pest County+Budapest)	14	3	11	28	2.0	1.8	4.3	2.5
North Hungary	26	3	3	32	3.6	1.8	1.2	2.8
Borsod-Abaúj-Zemplén county	9	1	3	13	1.3	0.6	1.2	1.1
Heves	14	0	0	14	2.0	0.0	0.0	1.2
Nógrád	3	2	0	5	0.4	1.2	0.0	0.4
North Great Plain	329	57	54	440	45.9	34.1	21.1	38.6
Hajdú-Bihar	75	25	20	120	10.5	15.0	7.8	10.5
Jász-Nagykun-Szolnok	21	2	1	24	2.9	1.2	0.4	2.1
Szabolcs-Szatmár-Bereg	233	30	33	296	32.5	18.0	12.9	26.0
South Great Plain	114	36	102	252	15.9	21.6	39.8	22.1
Bács-Kiskun	43	4	32	79	6.0	2.4	12.5	6.9
Békés	31	14	34	79	4.3	8.4	13.3	6.9
Csongrád	40	18	36	94	5.6	10.8	14.1	8.3
Central Transdanubia	14	14	13	41	2.0	8.4	5.1	3.6
Fejér	9	13	6	28	1.3	7.8	2.3	2.5
Komárom-Esztergom	1	0	1	2	0.1	0.0	0.4	0.2
Veszprém	4	1	6	11	0.6	0.6	2.3	1.0
Wesr Hungary	43	19	22	84	6.0	11.4	8.6	7.4
Győr-Moson-Sopron	26	6	7	39	3.6	3.6	2.7	3.4
Vas	10	2	4	16	1.4	1.2	1.6	1.4
Zala	7	11	11	29	1.0	6.6	4.3	2.5
South Transdanubia	176	35	51	262	24.6	21.0	19.9	23.0
Baranya	61	7	3	71	8.5	4.2	1.2	6.2
Somogy	107	15	29	151	14.9	9.0	11.3	13.3
Tolna	8	13	19	40	1.1	7.8	7.4	3.5
<b>Total</b>	<b>716</b>	<b>167</b>	<b>256</b>	<b>1139</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

**Source:** Own calculations based on data from Agriculture and Rural Development Agency. Source: ARDA.

**Annex. 13.**  
**Number of SSP applications for claiming payments by**  
**regions/counties**  
**in Hungary**

	2005	2006	2007	2008	2009
Central Hungary (Pest county+Budapest)	11	8	10	8	2
North Hungary	19	20	12	9	4
Borsod-Abaúj-Zemplén county	6	6	5	2	2
Heves	9	10	6	6	0
Nógrád	4	4	1	1	2
North Great Plain	235	256	151	108	23
Hajdú-Bihar	58	65	45	30	8
Jász-Nagykun-Szolnok	12	15	5	4	0
Szabolcs-Szatmár-Bereg	165	176	101	74	15
South Great Plain	92	114	115	108	45
Bács-Kiskun	32	33	27	25	5
Békés	23	32	37	31	18
Csongrád	37	49	51	52	22
Central Transdanubia	11	17	18	16	7
Fejér	7	14	10	8	2
Komárom-Esztergom	1	1	1	1	1
Veszprém	3	2	7	7	4
WestHungary	26	38	39	35	14
Győr-Moson-Sopron	13	16	15	12	3
Vas	8	9	7	5	2
Zala	5	13	17	18	9
South Transdanubia	115	138	69	49	14
Baranya	40	43	16	10	0
Somogy	72	82	43	35	10
Tolna	3	13	10	4	4
Total	509	591	414	333	109

*Source: Own calculations based on data from ARDA*



**Annex 15.**  
**Payments under SSFs program in Hungary, 2005-2009 (EURO)**

Region/county	2005	2006	2007	2008	2009	2005-2009
Central Hungary (Pest county+Budapest) KMR	11000	8000	10000	8000	2000	39000
North Hungary ÉMR						
Borsod-Abaúj-Zemplén	6000	6000	5000	2000	2000	21000
Heves	9000	10000	6000	6000	0	31000
Nógrád	4000	4000	1000	1000	2000	12000
North Great Plain ÉÁR						
Hajdú-Bihar	58000	65000	45000	30000	8000	206000
Jász-Nagykun-Szolnok	12000	15000	5000	4000	0	36000
Szabolcs-Szatmár-Bereg	165000	176000	101000	74000	15000	531000
South Great Plain DAR						
Bács-Kiskun	32000	33000	27000	25000	5000	122000
Békés	23000	32000	37000	31000	18000	141000
Csongrád	37000	49000	51000	52000	22000	211000
Central Transdanubia KDR						
Fejér	7000	14000	10000	8000	2000	41000
Komárom-Esztergom	1000	1000	1000	1000	1000	5000
Veszprém	3000	2000	7000	7000	4000	23000
Wesr Hungary NYDR						
Győr-Moson-Sopron	13000	16000	15000	12000	3000	59000
Vas	8000	9000	7000	5000	2000	31000
Zala	5000	13000	17000	18000	9000	62000
South Transdanubia DDR						
Baranya	40000	43000	16000	10000	0	109000
Somogy	72000	82000	43000	35000	10000	242000
Tolna	3000	13000	10000	4000	4000	34000
<b>Total</b>	<b>509000</b>	<b>591000</b>	<b>414000</b>	<b>333000</b>	<b>109000</b>	<b>1956000</b>

*Source: Own calculations from data from ARDA*

### **ZAŁĄCZNIK 3**

## **STUDIUM PRZYPADKU: ROLA GOSPODARSTW NIETOWAROWYCH I NISKOTOWAROWYCH W DOSTARCZANIU DÓBR PUBLICZNYCH W RUMUNII**

Niniejsze studium przypadku zostało przygotowane na potrzeby seminarium Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich pod tytułem „Niskotowarowa gospodarka rolna w UE sytuacja dzisiaj i perspektywy na przyszłość”, które odbyło się w Sibiu, w Rumunii, w dniach 13-15 października 2010 r.

Autorem opracowania jest Nathaniel Page<sup>14</sup> a jego zleceniodawcą Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Opinie przedstawione w opracowaniu są opiniami autora. Nie odzwierciedlają one poglądów ani opinii Komisji Europejskiej.

---

<sup>14</sup> Od 1997 r. (po zaprzestaniu służby dyplomatycznej na rzecz Wielkiej Brytanii) Nathaniel Page łączy pracę nad rozwojem obszarów wiejskich w Rumunii z zarządzaniem 60-hektarową organiczną fermą bydła mięsnego w Wielkiej Brytanii. W 2004 r. był jednym ze współzałożycieli Fundacji ADEPT zajmującej się opracowywaniem działań zachęcających drobnych rolników do kontynuowania tradycyjnego zarządzania, od czego zależy przetrwanie niezwykłych półnaturalnych krajobrazów w Rumunii.

### 3.1. Wprowadzenie

W niniejszym studium przypadku wykorzystano doświadczenia z realizacji programu organizacji pozarządowej (NGO) w Rumunii w celu zilustrowania roli gospodarstw nietowarowych (*subsistence farm* — SF) i niskotowarowych (*semi-subsistence farm* — SSF) w dostarczaniu szerokiej gamy dóbr publicznych oraz roli, jaką mogą odegrać organizacje pozarządowe w zapewnianiu maksymalnych korzyści z takich dóbr.

### 3.2. Powiązania między gospodarstwami nietowarowymi i niskotowarowymi a dobrami publicznymi

Systemy gospodarki rolnej nietowarowej i niskotowarowej, zwłaszcza w Europie, są związane z krajobrazami rolniczymi o wysokiej wartości przyrodniczej (*High Nature Value Farmed landscape*): półnaturalnymi użytkami zielonymi mającymi często postać mozaiki małych działek, przemieszanych z lasami i gruntami ornymi. Wartościując tego typu krajobrazy, dobrze jest oceniać ich walory w szerokim sensie, wykorzystując koncepcję dóbr publicznych. Obszary takie należy oceniać zarówno z punktu widzenia oferowanych przez nie dóbr publicznych, jak i z uwagi na ich wydajność gospodarczą i rolniczą. W przeciwnym wypadku większy priorytet byłby nadawany krajobrazom o większej konkurencyjności, nie biorąc pod uwagę szerszych kosztów społecznych. Korzyści zapewniane przez dobra publiczne wykraczają poza ramy wspólnot mieszkających na obszarach, które te dobra oferują.

Zakres, w jakim rozległe krajobrazy rolnicze o wysokiej wartości przyrodniczej zapewniają dobra publiczne (jakość i bezpieczeństwo wody oraz żywności, dziedzictwo kulturowe, jakość życia, rekreacja, ochrona bioróżnorodności, pochłanianie dwutlenku węgla, odporność na pożary i powódzie itd.), doceniono w pełni dopiero całkiem niedawno. Pod względem dostarczania dóbr publicznych krajobrazy rolnicze o wysokiej wartości przyrodniczej można z powodzeniem porównać z obszarami naturalnymi. W rezultacie argumenty na rzecz ochrony obszarów naturalnych i starania mające na celu tę ochronę odnoszą się w takim samym stopniu do krajobrazów rolniczych o wysokiej wartości przyrodniczej.

Obecnie powszechnie wiadomo, że straty w świecie natury powodują bezpośrednie skutki gospodarcze, których wcześniej systematycznie nie doceniano. Straty te mogą zostać niezauważone na szczeblu krajowym i międzynarodowym, gdyż podczas podejmowania decyzji, we wskaźnikach, w systemach księgowych i w cenach na rynku nie bierze się pod uwagę prawdziwej wartości kapitału naturalnego. Koncepcja dóbr publicznych lub usług ekosystemu — czyli korzyści, jakie ludzkość czerpie z przyrody — stanowi próbę uświadomienia gospodarkom i społeczeństwu wartości naszego kapitału naturalnego. (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers – Summary: Responding to the Value of Nature 2009* — *Ekonomika ekosystemu i bioróżnorodności dla decydentów ze szczebla krajowego i międzynarodowego* — podsumowanie: reakcja na wartość przyrody, 2009).

W niniejszym studium przypadku przeanalizowano jeden z najważniejszych krajobrazów rolniczych o wysokiej wartości przyrodniczej, leżący w południowo-wschodniej Transylwanii, który cechuje się występowaniem niewielkich wspólnot rolniczych (nietowarowe i niskotowarowe systemy gospodarki rolnej). W opracowaniu tym wykorzystano projekt rozwoju obszarów wiejskich prowadzony przez lokalną organizację pozarządową pod nazwą ADEPT Transilvania, aby zilustrować wartość krajobrazów rolniczych o wysokiej wartości przyrodniczej w kategoriach dóbr publicznych. Pokazano też w nim, jak można wspierać takie krajobrazy w celu dostarczenia maksymalnych dóbr publicznych, a jednocześnie zrekomensować związane z nimi ograniczenia wspólnotom żyjącym wśród tych krajobrazów.



### 3.3. Nietowarowa i niskotowarowa gospodarka rolna w Rumunii

Gospodarstwa nietowarowe i niskotowarowe można definiować na różne sposoby: poprzez ich wielkość fizyczną lub ekonomiczną lub według sposobu, w jaki wykorzystują swoje produkty.

**Wykorzystanie produktów:** W rumuńskim systemie rachunków narodowych gospodarstwa nietowarowe są definiowane jako gospodarstwa wykorzystujące więcej niż 50% swojej produkcji na zaspokojenie potrzeb konsumpcyjnych własnego gospodarstwa domowego. Ponad 50% produkcji wykorzystuje do własnych potrzeb około 80% gospodarstw indywidualnych (3,4 mln spośród ogólnej liczby 4,2 mln). Definicja ta nie jest wykorzystywana do kontrolowania dostępu do środków rumuńskiego krajowego planu rozwoju obszarów wiejskich (KPROW), ale pomaga zrozumieć strategie uzyskiwania dochodów przez gospodarstwa nietowarowe i niskotowarowe. W myśl KPROW „dzięki dostarczaniu grupom podatnym na zagrożenia środków do życia gospodarstwa nietowarowe odgrywają podstawową rolę społeczno-ekonomiczną”.

**Wielkość ekonomiczna:** W KPROW za gospodarstwa nietowarowe uznawane są podmioty prowadzące działalność gospodarczą na poziomie poniżej 2 ESU (miara aktywności gospodarczej równoważna standardowej marży brutto równej 1200 EUR). Obejmują one około 45% rumuńskich gruntów wykorzystywanych rolniczo (*Utilisable Agricultural Area* — UAA) i stanowią 91% (3,8 mln) całkowitej liczby gospodarstw.

Gospodarstwa prowadzące działalność gospodarczą na poziomie 2–8 ESU są w KPROW klasyfikowane jako gospodarstwa niskotowarowe. Uważa się, że ta klasa gospodarstw ma największe szanse, aby skorzystać ze środków inwestycyjnych w ramach KPROW. Są to z reguły gospodarstwa indywidualne — tylko niecałe 2% z nich są podmiotami prawnymi. Ich średnia powierzchnia wynosi 4,9 ha dla grupy o wielkości 2–4 ESU i 9,4 ha dla grupy o wielkości 4–8 ESU (rumuński KPROW).

**Wielkość fizyczna:** 1,9 mln gospodarstw rumuńskich ma mniej niż 1 ha powierzchni i z tego powodu nie są ujęte w rejestrze gospodarstw rolnych ani nie są uprawnione do dopłat gruntowych (płatności w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej (SAPS), rolno-środowiskowych). Wiele z tych gospodarstw nie ma osobowości prawnej.

**W niniejszym opracowaniu termin „gospodarstwo nietowarowe” (SF) będzie oznaczać gospodarstwo o wielkości poniżej 2 ESU, a termin „gospodarstwo niskotowarowe” (SSF) będzie oznaczać gospodarstwo o wielkości w przedziale 2–8 ESU.** Nie należy tego rozumieć jako definicji gospodarstw niskotowarowych w całej Rumunii, ale jako specyficzny zakres wielkości wskazany przez rząd Rumunii jako obejmujący te gospodarstwa, które będą najprawdopodobniej w stanie skorzystać ze środków inwestycyjnych PROW.

- W Rumunii istnieje 3,8 mln gospodarstw o wielkości poniżej 2 ESU — stanowią one 91% ogółu gospodarstw rolnych w Rumunii oraz zajmują 45% całkowitej powierzchni gruntów wykorzystywanych rolniczo (UAA) (z czego 50% ma poniżej 1 ha powierzchni).
- W Rumunii istnieje 336 000 gospodarstw niskotowarowych (2–8 ESU), stanowią one 8% ogółu gospodarstw i zajmują około 10% gruntów wykorzystywanych rolniczo.
- Pozostałe 42 000 gospodarstw mają powyżej 8 ESU i zajmują około 45% gruntów wykorzystywanych rolniczo, w większości na płaskich, intensywnie wykorzystywanych rolniczo gruntach ornych, takich jak obszary na nizinie Danube.

Rozkład gospodarstw nietowarowych i niskotowarowych na terenie kraju oraz związanych z nimi użytków zielonych o wysokiej wartości przyrodniczej przedstawiono na rysunku 1. Użytki zielone o wysokiej wartości przyrodniczej są o wiele mniej rozpowszechnione w południowej

części rumuńskiej niziny Danube obejmującej płaskie obszary uprawne, które były intensywnie wykorzystywane rolniczo przez znaczną część XX w.

Rozmieszczenie gospodarstw nietowarowych i niskotowarowych w Rumunii jest powiązane z półnaturalnymi użytkami zielonymi, które pokrywają około 2,3 mln ha, czyli 20% całkowitej powierzchni gruntów rolniczych (w państwach członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej wskaźnik ten wynosi średnio 12%).

Oznacza to, że gospodarstwa nietowarowe i niskotowarowe stanowią 91% gospodarstw rumuńskich, zajmując 55% gruntów wykorzystywanych rolniczo w Rumunii. Jak należy to interpretować? Taka przewaga liczebna niewielkich gospodarstw rolnych i krajobrazów rolniczych o wysokiej wartości przyrodniczej z półnaturalnymi użytkami zielonymi była do tej pory uważana za słabość rolnictwa rumuńskiego, za brak konkurencyjności, który należy wyeliminować. Jednak koncepcja dóbr publicznych skłania do przewartościowania społecznej i ekonomicznej wartości półnaturalnych użytków zielonych.

### 3.4. Dobra publiczne dostarczane przez rumuńskie gospodarstwa nietowarowe i niskotowarowe

**Usługi tworzenia rezerw zasobów**, takich jak czyste powietrze i woda na potrzeby zaopatrzenia na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Intensyfikacja rolnictwa spowoduje spadek jakości wody w wyniku zanieczyszczenia przez nawozy, pestycydy, obornik lub wycieki z silosów. Późniejsze koszty oczyszczania wody mogą być większe niż indywidualne lub ogólnokrajowe korzyści finansowe płynące z intensyfikacji.

**Usługi regulacji** — regulacja zasobów wodnych i klimatu. Obejmują one takie podstawowe funkcje, jak zabezpieczanie cyklu pokarmowego i wodnego, składowanie dwutlenku węgla, zapylenie i regulacja ilości szkodników, kontrola erozji gleby i łagodzenie powodzi. Takie obszary stanowią również genetyczne zasoby gatunków pokrewnych roślinom dzikim (dziesiątki gatunków pokrewnych roślinom dzikim w Transylwanii — Akeroyd 2009).

*Zmiany klimatu.* Krajobrazy o wysokiej wartości przyrodniczej związane z gospodarstwami nietowarowymi i niskotowarowymi stanowią również ogromne siedliska, które pozwalają gatunkom dostosować się do zmian klimatu. I odwrotnie, te cenne siedliska są zagrożone przez niektóre działania polityczne stanowiące reakcję na zmiany klimatu, np. przez zmianę sposobu użytkowania gruntów w związku z biouprawami.

*Redukcja emisji CO<sub>2</sub>.* Małe wspólnoty rolnicze są wyjątkowo energooszczędne i oferują modele redukcji emisji CO<sub>2</sub> i wynikającego z niej globalnego ocieplenia.

*Pochłanianie dwutlenku węgla.* Choć tereny zalesione pochłaniają duże ilości dwutlenku węgla nad poziomem gruntu (około 6 ton/ha/rok), gleba użytków zielonych i terenów zalesionych pochłania podobne ilości poniżej poziomu gruntu (do 140 ton/ha). Gleba jest najważniejszym pochłaniaczem dwutlenku węgla, który powinniśmy cenić najbardziej, gdyż lasy są zazwyczaj zarządzane i selektywnie ścinane, nawet przez działaczy na rzecz ochrony przyrody, co prowadzi do ponownego uwalniania dużych ilości tego gazu do atmosfery. Siedliska trawiaste stanowią cenny pochłaniacz dwutlenku węgla, który ma następujące cechy i powoduje wymienione poniżej skutki:

- Ekstensywnie zarządzane trwałe użytki zielone, bogate w gatunki dzikich roślin kwitnących mają glebę bogatą w dwutlenek węgla. Wiele gatunków dzikich roślin kwitnących jest głęboko zakorzenionych, zwłaszcza w przypadku braku nawozów. Z wieloma tymi gatunkami są związane rozległe sieci bogatych w dwutlenek węgla

grzybów mikoryzowych. Głębokie ukorzenie i związane z tym sezonowe zamieranie korzeni pomagają dwutlenkowi węgla wnikać głęboko w niższe warstwy gleby.

- Zaorywanie użytków zielonych, zwłaszcza tych nieulepszanych, oraz ich zamiana na grunty uprawne powoduje wyzwianie do atmosfery dużych ilości dwutlenku węgla poprzez utlenianie, a także wyzwianie azotanów i zawiesin stałych do cieków wodnych. Gleby uprawiane bez okresów leżenia ugiem mają zwykle mało dwutlenku węgla i są słabo zmineralizowane, są też nieefektywne pod względem składowania dwutlenku węgla (Smith i inni, 1997).

**Usługi kulturalne i usługi wsparcia** — rekreacja i turystyka. Niedocenianymi i niezrekompensowanymi skutkami ubocznymi ochrony tych krajobrazów są wartości estetyczne i duchowe. Rzecz jasna ważne jest, ze społeczno-ekonomicznego punktu widzenia, że Rumunia oferuje 4 milionom właścicieli małych gospodarstw rolnych przyszłość ekonomiczną. Gospodarstwa nietowarowe i niskotowarowe mogą stworzyć naturalny wizerunek i regionalną markę, oferując wspólnotom zachęty komercyjne stymulujące zrównoważone zarządzanie okolicznym krajobrazem. Wielu wspólnotom, często wspomaganym przez organizacje pozarządowe, udało się uzyskać dodatkowe korzyści w postaci podniesienia walorów rynków produktów lokalnych poprzez wykreowanie marek, które łączą małych producentów z żywnością naturalną.

Istotną część tych zachęt komercyjnych będzie stanowił dalszy rozwój agroturystyki na obszarach wiejskich dzięki unikatowym krajobrazom, dużym obszarom półnaturalnym, gościnności mieszkańców obszarów wiejskich, zachowywaniu tradycji oraz różnorodności zasobów agroturystycznych. Będzie to stanowiło formę „rekompensaty” dla ludności lokalnej za ochronę krajobrazu. W ramach projektów lokalnych udało się nawiązać współpracę z lokalnymi rolnikami mającą na celu rozwijanie gospodarki opartej na turystyce — pensjonatów, produkcji żywności i wyrobów rzemieślniczych dla turystów, oprowadzania po obiektach przyrodniczych itd.

**Bioróżnorodność.** Półnaturalne pastwiska i łąki (użytki zielone o wysokiej wartości przyrodniczej) mają podstawowe znaczenie dla dostarczania dóbr publicznych przez rolnictwo europejskie, stanowiąc jednocześnie podstawę bioróżnorodności w Europie. Na skalę europejską te ukształtowane przez człowieka krajobrazy stanowią źródło znacznej bioróżnorodności. Mozaikowa specyfika krajobrazów małych gospodarstw rolnych zapewnia często większą różnorodność gatunków, a także zróżnicowanie siedlisk. Wegetacja na obszarach naturalnych osiąga często stan układu klimaksowego i jest stosunkowo jednolita na dużych obszarach. Rozczłonkowana struktura własności i zarządzania gospodarstwami nietowarowymi i niskotowarowymi powoduje powstawanie złożonej mozaiki, która bardzo sprzyja bioróżnorodności.

Dokładnej wartości tych usług środowiskowych nie da się obliczyć, podejmowane są pierwsze próby dokonywania takich szacunków, tak aby czynnik ten mógł zostać uwzględniony przy podejmowaniu decyzji strategicznych.

### **3.5. Ocena niebezpieczeństw zagrażających niewielkim wspólnotom rolniczym w Rumunii**

Niewielkim wspólnotom rolniczym w Rumunii zagraża wiele niekorzystnych czynników.

**Tendencje w strukturze zaludnienia:** W 2005 r. 70% właścicieli gospodarstw

nietowarowych miało powyżej 55 lat, w przypadku gospodarstw niskotowarowych odsetek ten wyniósł 65%. Ważne jest jednak, że po masowej migracji z obszarów wiejskich do miejskich we wczesnych latach 90. tendencja ta uległa odwróceniu pod koniec tej dekady, gdy w wyniku restrukturyzacji gospodarki i zwrotu gruntów wzrosła atrakcyjność obszarów wiejskich. W latach 1998–2005 w Rumunii odnotowano ewidentną migrację z obszarów miejskich do wiejskich. Najwidoczniejszy wzrost zaobserwowano w grupie osób w wieku 50–54 lat (emeryci z obszarów miejskich) oraz 30–34 lat (wiele młodych osób przeniosło się na obszary wiejskie po założeniu rodziny, gdyż uznały, że życie tam jest łatwiejsze) (KPROW).

**Brak wystarczającej ilości dróg oraz infrastruktury wodno-kanalizacyjnej** wywiera negatywny wpływ na jakość życia oraz opóźnia rozwój gospodarczy na obszarach wiejskich. W 2007 r. tylko połowa gmin wiejskich miała utwardzane tłuczniem drogi zapewniające dostęp do głównej sieci drogowej, a ponad 25% wsi nie mogło korzystać z dróg po intensywnych opadach deszczu lub śniegu. Tylko 33% mieszkańców wsi ma dostęp do głównej sieci wodociągowej, a tylko 10% do głównego systemu kanalizacyjnego. Jednak od 2007 r. sytuacja znacznie się poprawiła, gdyż po akcesji dokonano istotnych inwestycji w infrastrukturę. W wielu wioskach Transylwanii w ciągu ostatnich 2 lat utwardzono drogi tłuczniem — inwestycje te sfinansowano z funduszy strukturalnych udostępnionych władzom lokalnym.

**Słaba komunikacja** wpływa negatywnie na zdolność do różnicowania oferty produktów i usług, ich wprowadzania na rynek oraz oferowania do nich korzyści dodatkowych. Tylko 10% mieszkańców obszarów wiejskich ma w domu łącze internetowe. Jednak telefonia komórkowa zrewolucjonizowała komunikację — większość właścicieli małych gospodarstw rolnych ma już telefon komórkowy. Po akcesji szereg gmin wiejskich z Rumunii zostało wybranych do testowania tzw. publicznych punktów dostępu do informacji (*Public Access Information Point* — PAPI), czyli wiejskich centrów internetowych tworzonych w ramach projektu finansowanego przez Bank Światowy.

Rozwiązywanie problemów dotyczących infrastruktury na obszarach wiejskich może być finansowane ze środków działania 322 programu KPROW: „Rewitalizacja i rozwój wsi”. W jego zakres wchodzi m.in. usługi podstawowe na rzecz gospodarki i ludności wiejskiej oraz modernizacja dziedzictwa obszarów wiejskich. Okazało się, że środki te są dostępne dla lepiej zorganizowanych urzędów miasta i że mogą pomóc w rozwiązywaniu problemów infrastrukturalnych na obszarach z krajobrazem rolniczym o wysokiej wartości przyrodniczej.

**Zatrudnienie:** W większości wsi rumuńskich 90% mieszkańców pracuje w rolnictwie (KPROW). Dla niektórych mieszkańców jest to drugie źródło dochodów, podczas gdy głównym jest praca w charakterze nauczyciela w wiejskiej szkole, lokalnego mechanika/kowala itd. Jednak osoby takie stanowią raczej wyjątek. Większość wsi nie ma szybkiego dostępu do biur pośrednictwa pracy, głównie ze względu na problemy transportowe. Właściciele tych gospodarstw nietowarowych i niskotowarowych mają do czynienia z wieloma problemami, takimi jak np.:

- Brak rynków zbytu dla ich towarów w efekcie taniego importu oraz ostrzejszych przepisów dotyczących nieformalnej sprzedaży produktów przez drobnych producentów rolnych.
- Osoby takie nie mają łatwego dostępu do środków pomocowych przeznaczonych na zwiększanie konkurencyjności i dywersyfikację. Środki inwestycyjne z KPROW są przeznaczone głównie dla 8% gospodarstw niskotowarowych, a nie dla 91% gospodarstw nietowarowych.
- Przepisy dotyczące higieniczności zniszczyły prowadzoną na małą skalę produkcję lokalną poprzez narzucanie małym producentom nierealistycznych standardów.

- Gospodarstwa nietowarowe i niskotowarowe nie mają żadnego reprezentanta, który lobbowałby na ich rzecz na skalę ogólnokrajową, a liczne agencje, z którymi muszą się kontaktować w celu otrzymania środków pomocowych, są słabo skoordynowane i trudnodostępne.
- Migracje z powodów ekonomicznych doprowadziły do braku sezonowej siły roboczej na wsiach: np. do braku kosiarzy koszących latem łąki i zbierających siano.
- Załamanie ważnego wspólnego systemu wypasania zwierząt: jeszcze do niedawna wypasem zwierząt zarządzały specjalne wioskowe komitety, które dbały o honorowanie granic pastwisk/łąk i granic wsi. System ten jest coraz częściej nadużywany, a burmistrzowie nie dysponują uprawnieniami ani zachętami, aby móc podejmować właściwe działania.
- Dywersyfikacja dochodów jest słabo rozwinięta z uwagi na brak możliwości. KPROW dostrzega potrzebę promowania zróżnicowanego zatrudnienia, zwłaszcza w turystyce. Jednakże brak lokalnych centrów informacji turystycznej promujących turystykę na szczeblu lokalnym powstrzymuje jej dalszy rozwój.

Powyższe problemy wyjaśniają ukryte, szersze znaczenie społeczne krajobrazów rolniczych o wysokiej wartości przyrodniczej oraz gospodarstw nietowarowych i niskotowarowych, które mają podstawowe znaczenie dla ich przetrwania. Te znaczne dobra publiczne sugerują, że ich wspieraniu należy zapewnić najwyższy priorytet: koszty ekonomiczne, społeczne i środowiskowe ich utraty dalece przewyższają koszty pomocy.

Powyższe problemy wyjaśniają również niebezpieczeństwa zagrażające krajobrazom rolniczym o wysokiej wartości przyrodniczej. Bez pomocy krajobrazy te znikną, tak jak stało się to w znacznej części Europy Zachodniej. Przyjęcie do UE spowodowało zwiększenie nacisków wywieranych na gospodarstwa nietowarowe i niskotowarowe — np. zaostrzono przepisy dotyczące higieniczności produkcji żywności oraz nastąpił brak odporności na konkurencyjny import. Jednak UE oferuje również narzędzia umożliwiające wspieranie tego typu gospodarstw. W ramach KPROW istnieje planowa gradacja pomocy dotyczącej działań takich jak:

- inwestycje ukierunkowane na pobudzenie konkurencyjności, zwłaszcza w ramach Osi 1 — do otrzymania tej pomocy są uprawnione gospodarstwa niskotowarowe;
- zrównoważone zarządzanie gruntami w ramach Osi 2 — do otrzymania tej pomocy jest uprawniona większa liczba gospodarstw nietowarowych, a także niskotowarowych;
- ogólnie rozwój obszarów wiejskich w ramach Osi 3 — do otrzymania tej pomocy są uprawnieni mieszkańcy obszarów wiejskich.

W studium przypadku zamieszczonym poniżej zaprezentowano sposób wykorzystania niektórych spośród tych narzędzi oraz zasugerowano sposoby zwiększenia ich skuteczności.

### 3.6. Studium przypadku: fundacja ADEPT i obszar Târnava Mare Dostrzeganie wartości dóbr publicznych dostarczanych przez niewielkie wspólnoty rolnicze oraz nagradzanie tych wspólnot za ich działania

Organizacja pozarządowa Fundacja ADEPT (*Agricultural Development & Environmental Protection in Transylvania* — Rozwój rolnictwa i ochrona środowiska w Transylwanii) działa w Rumunii od 2003 r. Współpracuje ona ściśle z rumuńskim Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (*Ministry of Agriculture and Rural Development* — MARD) oraz z ministerstwem środowiska i obszarów leśnych. Celem tej organizacji jest zapewnienie ochrony bioróżnorodności obszarów krajobrazowych nie tylko poprzez tworzenie obszarów chronionych, ale poprzez współpracę z właścicielami niewielkich gospodarstw rolnych i tworzenie zachęt do ochrony półnaturalnych krajobrazów, które ci rolnicy utworzyli.

Fundacja ADEPT koncentruje się na zajmującym 85 tys. ha obszarze pod nazwą Târnava Mare — jest to półnaturalny obszar krajobrazowy o znacznej bioróżnorodności. Obszar ten został ostatnio uznany za teren objęty programem Natura 2000 zarówno w ramach dyrektywy w sprawie ptactwa, jak i dyrektywy w sprawie siedlisk. Sama klasyfikacja nie zagwarantuje jednak ochrony tego obszaru pod kątem jego bioróżnorodności i szerszych korzyści w postaci dostarczanych przezeń dóbr publicznych. Krajobraz ten mogą ochronić jedynie lokalni drobni rolnicy — jest to cel, który można osiągnąć głównie w ramach krajowego planu rozwoju obszarów wiejskich (KPROW).

Na obszarze Târnava Mare 52% zarejestrowanych gospodarstw (tych zajmujących więcej niż 1 ha) ma mniej niż 5 krów. Gdyby uwzględniono gospodarstwa o powierzchni poniżej 1 ha, wskaźnik ten wynosiłby około 90%. Podobnie, średnia wielkość gospodarstw na obszarze Târnava Mare, których właściciele ubiegali się o dopłaty rolno-środowiskowe, wynosi 8,2 ha (źródło: agencja APIA); z obliczeń tych wyłączono wszystkie gospodarstwa o powierzchni poniżej 1 ha (patrz tabela 1).

**Tabela 1. Wnioski o rejestrację gospodarstw mlecznych według wielkości stada (APIA, 2009)**

Wielkość stada	Gmina Bunesti	Gmina Vanatori	Gmina Danes	Gmina Albesti	Gmina Laslea	Gmina Biertan	Ogółem
≤5	69	30	33	20	67	17	236
5–10	31	5	8	13	40	8	105
10–50	26	9	7	13	37	5	97
50–100	2	0	3	0	3	3	11
>100	0	1	1	0	1	0	3
Total	128	45	52	46	148	33	452

#### Dopłaty rolno-środowiskowe

Rumunia określiła obszary uprawnione do dopłat rolno-środowiskowych dla użytków zielonych na podstawie oceny rozmieszczenia użytków zielonych o wysokiej wartości przyrodniczej w kraju — patrz rysunki 1 i 2 poniżej. Jest to skuteczny sposób na dotarcie z pomocą do obszarów z krajobrazem rolniczym o wysokiej wartości przyrodniczej, które dostarczają dóbr publicznych, i należy temu przyklasnąć.

W latach 2005–2006 fundacja ADEPT przeprowadziła we współpracy z rumuńskim Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (MARD) pilotażowy program rolno-środowiskowy. Były to jedyne prowadzone w tym czasie w Rumunii uzgodnienia rolno-

środowiskowe dotyczące użytków zielonych. W ramach programu SAPARD 3.3 ponownie wystąpiło mnóstwo problemów organizacyjnych, które opóźniły przystępowanie do niego drobnych rolników, w tym: złożoność formularzy, które należało wypełnić elektronicznie, złożoność wymaganych dokumentów pomocniczych, potrzeba wielokrotnych wizyt w stolicy regionu w celu złożenia formularzy itd. W ramach działania pilotażowego fundacja ADEPT zatrudniała przez 6 miesięcy 3 pełnoetatowych pracowników, którzy zajmowali się promowaniem programu i pomagali rolnikom wypełniać i składać formularze w 6 spośród 8 gmin obszaru Târnava Mare. Akcja ta okazała się bardzo skuteczna. W pilotażowym programie rolno-środowiskowym SAPARD 3.3 wzięło udział 97 rolników gospodarujących na 1980 ha. Doradztwo prowadzone przez fundację ADEPT przyczyniło się też do długofalowego podniesienia na tym obszarze poziomu świadomości na temat korzyści zapewnianych drobnym rolnikom przez program rolno-środowiskowy.

Ministerstwo MARD wykorzystało doświadczenia zebrane w ramach projektu pilotażowego, upraszczając proces składania wniosków w podobnym programie rolno-środowiskowym dotyczącym użytków zielonych przeprowadzonym w 2008 r. (działanie 214). Pomogło to w przeprowadzeniu działania 214 na obszarze objętym projektem, a jego efekty były znacznie lepsze niż w przypadku programu SAPARD 3.3 (patrz tabela 2).

**Tabela 2. Ogólny odbiór programu SAPARD 3.3 i działanie 214 na obszarze Târnava Mare**

Obszar Târnava Mare			
Liczba rolników uczestniczących w programie SAPARD 3.3 (2006)	Obszar objęty programem SAPARD 3.3 (w ha)	Liczba rolników uczestniczących w działaniu 214 (2008 r.)	Obszar objęty działaniem 214 (w ha)
97	1980	967	7940,48

W wyniku doradztwa prowadzonego przez fundację ADEPT popularność programu na obszarze Târnava Mare (około 35% uprawnionych użytków zielonych) była również bardzo wysoka w porównaniu z tendencjami ogólnokrajowymi. Obserwację tę potwierdziło jeszcze porównanie odbioru programu w 2009 r. w gminie obszaru Târnava Mare, w której fundacja ADEPT aktywnie prowadziła doradztwo, z odbiorem w gminie sąsiedniej, w której tej działalności nie prowadziła (tabela 3).

**Tabela 3. Porównanie odbioru działania 214 w dwóch gminach obszaru Târnava Mare**

Gmina	Usługi doradztwa w latach 2005–2007?	Liczba rolników uczestniczących w działaniu 214	Obszar objęty działaniem 214
Biertan	NIE	3	9,94 ha
Laslea	TAK	99	558,00 ha

**Efekty:** Można już zaobserwować pozytywne rezultaty ulepszonych zarządzania ochroną gruntów w ramach dotacji rolno-środowiskowych. Dotyczy to zwłaszcza usuwania chaszczki na suchych obszarach, co robią właściciele ziemi, aby spełnić wymagania kontroli przeprowadzanych przez krajową agencję kontroli APIA.

## Sektor mleczarski

Produkcja mleczna na małą skalę ma kluczowe znaczenie dla przetrwania krajobrazów o wysokiej wartości przyrodniczej w Rumunii. Ponad 50% zarejestrowanych gospodarstw (z wyłączeniem gospodarstw zajmujących mniej niż 1 ha) ma mniej niż 5 krów. Ponad 75% zarejestrowanych producentów ma mniej niż 10 krów. Dochody właścicieli niewielkich gospodarstw rolnych, którzy utworzyli te krajobrazy, zależą głównie od sprzedaży krowich i owczych produktów mleczarskich. Drobni producenci dostarczają mleko do jednego lub dwóch punktów skupu mleka, z których odbierają je zakłady mleczarskie. Takie gminne punkty skupu mleka mają problemy z jakością, gdyż niektórzy rolnicy są mniej staranni niż inni.

**Tabela 4. Tendencje w kształtowaniu się liczby krów w przeliczeniu na gminę (w których występowały) w latach 2008–2009 — obszar Târnava Mare (dane z urzędów miasta)**

Gmina	Rok/liczba bydła		Powiat
	2008	2009	
Bunesti	1764	1450	Brasov
Vanatori	520	377	Mures
Danes	740	500	Mures
Albesti	600	422	Mures
Laslea	1647	1077	Sibiu
Biertan	430	374	Sibiu
Total	5701	4200	

Na obszarze Târnava Mare, podobnie jak w całej Transylwanii, nastąpiło załamanie rynku mleczarskiego, a tym samym znaczny spadek liczby krów. Bez tego rynku, same tylko dopłaty rolno-środowiskowe nie wystarczają rzecz jasna do powstrzymania tego załamania. Ankiety za lata 2008–2009 wykazały spadek liczby krów w samym tylko ubiegłym roku aż o 25%. Całkowita liczba bydła w 6 gminach obszaru Târnava Mare, dla których dostępne są dane, wynosiła w 2008 r. 5701 sztuk, ale spadła w 2009 r. do 4200 sztuk (patrz tabela 4.) Mogło to być katastrofalne dla tradycyjnego zarządzania gruntami, zwłaszcza dla przetrwania typowych dla tego obszaru bogatych w dzikie kwiaty łąk stanowiących źródło siana.

Rynek ten podupadł dlatego, że drobni rolnicy nie byli w stanie zagwarantować jakości i ilości mleka niezbędnej do zainteresowania zakładów mleczarskich. Choć unijne standardy higieniczności produkcji mleka zaczną obowiązywać w Rumunii dopiero od stycznia 2011 r., zakłady mleczarskie już je stosują jako wyznacznik komercyjności. Zakłady te mogą importować wysokiej jakości mleko w wygodnych dużych ilościach, po konkurencyjnej cenie, z krajów sąsiednich, takich jak Węgry. Wiele wsi zostało pozostawionych samych sobie, gdyż zakłady mleczarskie zaprzestały skupowania od nich mleka. Wiejscy producenci na ogół nie są w stanie wspólnie zareagować w celu rozwiązania tego problemu. Czy zatem oznacza to koniec drobnych producentów mleka na obszarach o wysokiej wartości przyrodniczej w Rumunii?

Fundacja ADEPT współpracuje z rolnikami na tym polu, aby podnieść poziom higieny oraz poprawić dyscyplinę w gminnych punktach skupu mleka. W tym celu organizuje warsztaty z zakresu higieny dla rolników, dyskusje z wiejskimi stowarzyszeniami mleczarskimi, testy na miejscu u rolników oraz wskazywanie po nazwisku i zawstydzanie producentów mleka



słabej jakości (poprzez publikowanie wyników codziennych testów), a także negocjacje z przetwórcami.

**Efekty:** W ciągu 6 miesięcy dwie wsie podniosły poziom swoich punktów skupu mleka i wznowiły skup, zapewniając ponownie dochód 35 małym gospodarstwom rolnym.

### Podnoszenie wartości produktów rolnych

Fundacja ADEPT rozpoczęła działalność i program marketingowy na obszarze Târnava Mare w 2005 r. Działania te pokazały, jak można rozwinąć produkcję markowych produktów lokalnych dzięki skutecznemu marketingowi (patrz tabela 5).

Najpierw fundacja ADEPT znalazła 20 producentów sera, dżemu i marynat, którzy byli zainteresowani udziałem w eksperymencie marketingowym. Fundacja opracowała protokoły produkcji i przeszkoliła producentów w zakresie ich przestrzegania, zapewniania jednolitej wysokiej jakości oraz stosowania standardów higieniczności. Fundacja ADEPT wykreowała również lokalną markę i etykiety produktów oraz pomogła producentom dostać się na targowiska dla rolników (zapłaciła za transport), a także zaoferowała im możliwość sprzedawania dżemów i marynat w centrum informacji turystycznej. „Dżemy Saschiz”, nieznane w 2005 r., są teraz poszukiwane na targowiskach dla rolników w kilku rumuńskich miastach.

**Tabela 5. Tendencje w sprzedaży, Stowarzyszenie Producentów z Obszaru Târnava Mare**

Rok	Wartość sprzedaży bezpośredniej (ser, dżem, marynaty, koszyki)	Wartość sprzedaży za pośrednictwem centrum informacji turystycznej
2005	-	-
2006	3600 EUR	-
2007	15 900 EUR	2500 EUR
2008	75 000 EUR	8500 EUR
2009	31 500 EUR	12 161 EUR

Sprzedaż i związane z nią kwalifikacje wzrosły ostatnio na tyle, że 20 uczestniczących w eksperymencie producentów jeździ teraz na targowiska dla rolników bez pomocy fundacji ADEPT (często z własnej inicjatywy korzystając ze wspólnego transportu). Producenci osiągnęli obecnie swego rodzaju stabilizację komercyjną i fundacja ADEPT zachęca kolejnych rolników i ich żony, aby dołączyli do tej nieformalnej grupy producentów pod nazwą Stowarzyszenie Producentów z Obszaru Târnava Mare. Z chwilą, gdy pierwsi producenci osiągnęli rozsądny zysk, do grupy postanowili dołączyć również inni. Zasada jest zawsze taka sama: opowiadanie o potencjalnych korzyściach spotyka się ze sceptycyzmem, natomiast wykazanie zysków natychmiast zachęca do udziału również inne osoby.

**Uwaga:** Wyniki sprzedaży bezpośredniej w 2008 r. były wyjątkowo wysokie w efekcie specjalnego zamówienia na towary złożonego przez sponsora fundacji ADEPT, firmę Orange Romania.

**Efekty:** Dodatkowy dochód w wysokości 43 661 EUR w 2009 r. dla 25 producentów (dżemu i sera), uzyskany w ramach sprzedaży bezpośredniej przez producentów, głównie na targowiskach dla rolników, w czym pomagała fundacja ADEPT, oraz w wyniku sprzedaży

przez Centrum Informacji Turystycznej Saschiz założone przez fundację ADEPT. 15 przeszkolonych kobiet zaangażowanych w produkcję dżemów w miesiącach letnich.

Warto zauważyć, że sprzedaż tych produktów na targowiskach dla rolników była zagrożona z uwagi na niejednorodną interpretację przepisów UE dotyczących higieniczności, zwłaszcza tych dotyczących autoryzacji obiektów pod kątem produkcji na małą skalę oraz autoryzacji punktów sprzedaży (zwłaszcza sprzedaż bezpośrednia przy bramie gospodarstwa rolnego). Fundacja ADEPT i jej partnerzy — organizacje pozarządowe WWF i Milvus — współpracowały ściśle z agencją ds. higieniczności żywności ANSVSA, aby wyjaśnić, że w marginalnych przypadkach należy zastosować elastyczne podejście do sprzedaży bezpośredniej przez drobnych producentów: o ile zapewnione jest bezpieczeństwo żywności, należy często pozwolić na dalsze stosowanie tradycyjnych metod produkcji. Komunikat ten został opublikowany w 2007 r. w broszurze sfinansowanej z funduszy Delegatury UE, aby nie tylko zabezpieczyć drobnych producentów, ale także — co równie ważne — aby przekazać lokalnym przedstawicielom agencji ANSVSA (DSVSA) jasny komunikat z Bukaresztu, że jest to podejście zatwierdzone. Możemy z przyjemnością powiedzieć, że targowiska dla rolników sprzedające produkty lokalne/tradycyjne stają się teraz cechą charakterystyczną głównych miast rumuńskich. Bez aktywnego wsparcia ze strony MADR i agencji ANSVSA byłoby to niemożliwe.

Te rodzaje działalności są uprawnione do wsparcia w ramach różnych działań prowadzonych przez KPROW, takich jak działanie 123 „Podnoszenie wartości produktów rolnych i leśnych” (choć konieczność współfinansowania w 50% stanowi problem dla drobnych producentów) oraz działanie 142 „Tworzenie grup producentów” (choć progi są zbyt wysokie, aby pomóc małym grupom na początkowych etapach).

## Rozwój agroturystyki na obszarze Târnava Mare

Fundacja ADEPT propagowała również dywersyfikację obszaru Târnava Mare, na którym odnotowano wyjątkowo duży wzrost liczby gości. Monitorowaniem liczby turystów zajmowało się Centrum Informacji Turystycznej otwarte przez fundację ADEPT we współpracy z urzędem miasta. Z danych wynikało, że 60% gości stanowili obcokrajowcy, a 40% Rumuni (patrz tabela 6).

Poprawa wyników nastąpiła mimo spadku koniunktury w 2009 r., na skalę krajową i ogólnosiwiatową, w wyniku kryzysu finansowego. Turyści są zainteresowani zróżnicowaną ofertą atrakcji kulturalnych i związanych z obserwacją przyrody, przygotowanych przez organizację pozarządową, takich jak pensjonaty, spotkania z producentami, wycieczki krajoznawcze z przewodnikiem itd.

**Tabela 6. Tendencje w kształtowaniu się dochodów z turystyki na obszarze Târnava Mare**

Rok	Turystyka (kwatery, posiłki, formy aktywności, oprowadzanie)	Liczba turystów na obszarze Târnava Mare
2005	-	-
2006	15 000 EUR	350
2007	25 000 EUR	2120
2008	38 000 EUR	5970
2009	62 457 EUR	6328

**Efekty:** Dodatkowy dochód w wysokości 62 tys. EUR w 2009 r. dla 30 właścicieli pensjonatów i usługodawców.

Fundacja ADEPT osiągnęła ten wzrost wyników poprzez przeprowadzenie szeregu kursów szkoleniowych z zakresu agroturystyki. Kursy te były bardzo praktyczne i obejmowały naukę podstaw angielskiego oraz wyjaśnienie oczekiwań gości. Na przykład gospodarze potencjalnych pensjonatów martwili się często brakiem telewizji i żywności z supermarketów, w przeciwieństwie do gości, którym zależało głównie na czystości i pewnym poziomie prywatności, co wymagało mniejszych inwestycji. Wyjaśnienia pozwoliły usunąć te pozorne bariery.

Podobnie jak z eksperymentem dotyczącym produkcji dżemu, inicjatywa wyszła od fundacji ADEPT, ale po tym, jak kilka osób uzyskało dochód, fundacja otrzymała wiele spontanicznych zgłoszeń ze strony osób zainteresowanych dołączeniem do inicjatywy.

Tego typu zróżnicowanie można sfinansować w ramach działania 313 „Zachęcanie do działalności turystycznej”, choć brak wiary w siebie i konieczność współfinansowania stanowią barierę dla drobnych rolników zainteresowanych dywersyfikacją.

## Inicjatywa LEADER

Fundacja ADEPT uważa inicjatywę LEADER za wysoce odpowiednią dla społeczności małych właścicieli i propagowała powołanie Lokalnej Grupy Działania (*Local Action Group* – LAG) dla obszaru Târnava Mare. Grupa ta rozpoczęła już działalność, choć fundusze Osi 4 na finansowanie LGD nie zostały jeszcze uruchomione. W rezultacie drobni rolnicy już uczestniczą w spotkaniach inicjatywy LEADER, co pomaga fundacji ADEPT i innym organizacjom zrozumieć problemy i priorytety lokalne.

Fundacja ADEPT świadomie zaproponowała, aby grupa Târnava Mare LAG obejmowała ten sam obszar i te same gminy co program Târnava Mare Natura 2000, gdyż te dwa działania (jedno dotyczące lokalnego angażowania się w zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, a drugie dotyczące ochrony bioróżnorodności) będą się nawzajem wspomagać w nowatorski sposób. Patrz rysunki 3 i 4 poniżej. LGD stanie się bardzo przydatnym narzędziem ułatwiającym angażowanie lokalnych mieszkańców w zarządzanie terenem objętym programem Natura 2000.

Inicjatywa LEADER będzie coraz częściej wykorzystywana do sterowania lokalnymi politykami rozwoju obszarów wiejskich. Od momentu rozpoczęcia finansowania ze środków Osi 4 drobni rolnicy będą się bezpośrednio przyczyniać do zachęcania i inicjowania lokalnych działań rozwojowych, w tym do wprowadzania nowych produktów i systemów marketingu oraz do modernizacji tradycyjnych działań poprzez stosowanie nowych technologii itd.

Przykładem nowych technologii odpowiadających potrzebom wsi jest opisana wcześniej inicjatywa tworzenia publicznych punktów dostępu do informacji (PAPI). Punkty takie istnieją w 2 spośród 8 gmin obszaru Târnava Mare. Można z nich korzystać bezpłatnie i otrzymać pomoc, jeśli chce się uzyskać dostęp do informacji o finansowanych projektach, skorzystać z bankowości internetowej itd. Natomiast za korzystanie z internetu w celach osobistych obowiązuje niewielka opłata. Początkowo (w 2008 r.) z punktów PAPI korzystali głównie młodszy mieszkańcy. Warto jednak zwrócić uwagę, że teraz z punktów tych korzystają nawet Rumuni po pięćdziesiątce, wykorzystując je w celu skorzystania z bankowości internetowej,

pobrania formularzy, zwłaszcza map Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (ZSZiK) związanych z KPROW oraz formularzy wniosków o dotacje. PAPI to projekt Banku Światowego, ale system może być uprawniony do wsparcia w ramach KPROW, np. w ramach działania 322 „Rewitalizacja i rozwój wsi” obejmującego usługi podstawowe na rzecz gospodarki wiejskiej.

### **Program Natura 2000**

Obszar Târnava Mare jest zdominowany przez zaskakująco wysoką liczbę 16 siedlisk trawiastych objętych dyrektywą UE w sprawie siedlisk (aneks 1), z których 6 to siedliska priorytetowe. W siedliskach tych zidentyfikowano 23 gatunki wymienione w aneksie 2 tej dyrektywy. Liczby te są godne uwagi na skalę europejską.

Fundacja ADEPT doprowadziła w 2007 r. do uznania obszaru Târnava Mare za teren objęty programem Natura 2000. Na mocy działania 213 KPROW gospodarstwa z terenu objętego programem Natura 2000 otrzymują dodatkowe dopłaty. Ich wypłacanie zacznie się w Rumunii dopiero wtedy, gdy tereny uczestniczące w programie opracują plany zarządzania obejmujące działania obowiązkowe i gdy będzie można obliczyć koszty tych działań obowiązkowych. Dopłaty te mogą przyjąć formę zwiększonych dopłat gruntowych z I filara, co przyniesie korzyści wszystkim gospodarstwom nietowarowym o powierzchni powyżej 1 ha, a także gospodarstwom niskotowarowym.

Program Natura 2000 odgrywa ważną rolę jako kluczowy instrument UE do ochrony bioróżnorodności, ale należy też wziąć pod uwagę, że dobra publiczne, w tym bioróżnorodność, są uzyskiwane w znacznym stopniu z półnaturalnych krajobrazów rolniczych leżących poza konwencjonalnymi terenami objętymi tym programem. Jeśli zignoruje się potrzebę ochrony półnaturalnych krajobrazów, ograniczając się tylko do terenów objętych programem Natura, stracimy znaczne możliwości zapewnienia ochrony bioróżnorodności i innych dóbr publicznych. Według koncepcji wysokiej wartości przyrodniczej (HNV) wysoki poziom bioróżnorodności należy rozpoznawać i chronić za pomocą luźniejszych i bardziej elastycznych narzędzi, zamiast docierać do obszarów o ściśle wyznaczonych granicach i formalnie wskazanych. Narzędziami takim mogą być na przykład dopłaty rolno-środowiskowe. Jest to obszar, na którym nakładają się kompetencje DG ds. Rolnictwa i DG ds. Środowiska. Im ściślej urzędy te będą ze sobą współpracować przy tworzeniu polityki, tym lepiej.

### **3.7. Wnioski wynikające z przykładów**

- Drobnicy rolnicy mają problemy praktyczne z ubieganiem się o udział w programach rolno-środowiskowych. Dotyczy to także innych programów opartych na powierzchni gruntów oraz programów inwestycyjnych.
- Drobnicy rolnicy nie podejmą inicjatywy mającej na celu rozwiązanie problemów praktycznych, aby spełnić standardy jakościowe i inne standardy komercyjne — ich podejście jest na ogół fatalistyczne i bierne.
- Tego typu problemy na tych obszarach wiejskich można rozwiązywać poprzez zintegrowane planowanie w wykonaniu wykwalifikowanych doradców.
- Drobnicy rolnicy korzystają z usług doradztwa, jeśli są one dostępne.
- Z przedstawionych przykładów wynika, że w tych przypadkach udało się uzyskać zadowalającą rentowność — zaproponowane metody stanowią więc długofalowe rozwiązanie problemu zapewnienia zrównoważonego rozwoju małych wspólnot.

### **3.8. Podsumowanie**

Rząd rumuński ze zrozumiałych powodów widzi potrzebę zwiększenia konkurencyjności w sektorze rolnictwa, gdyż członkostwo w UE spowoduje nasilenie się konkurencji ze strony działających bardziej ekonomicznie i mających bardziej ugruntowaną sytuację rolników z Europy Zachodniej. Jednocześnie jednak analiza opartego na dobrach publicznych podejścia do kreowania polityki sugeruje, że usprawiedliwione byłyby dalsze działania wspierające kontynuację tradycyjnej działalności około 4 mln rolników rumuńskich prowadzących gospodarstwa nietowarowe i niskotowarowe zamiast myślenia o nich po prostu jako o sektorze wymagającym restrukturyzacji. Te tradycyjne systemy zarządzania są ważne dla dostarczania szerokiej gamy istotnych dóbr publicznych — wysokiej jakości wody, zapobiegania powodziom, odporności na skutki zmian klimatu, bezpieczeństwa wody i żywności — które mają duże znaczenie ekonomiczne. UE dysponuje dobrze zaprojektowanymi narzędziami w ramach KPROW, które zapewniają wsparcie dla tego typu krajobrazów rolniczych o wysokiej wartości przyrodniczej oraz dla wspólnot: jednak istnieją pewne bariery w dostępie, **polityce rolnej i udzielaniu wsparcia**.

**Polityka rolna:** Celem Osi 1 KPROW jest 8% gospodarstw niskotowarowych o wielkości 2–8 ESU, a nie 91% gospodarstw nietowarowych o wielkości poniżej 2 ESU. Zaś w działaniu 112 „Zachęcanie młodych rolników do zakładania i prowadzenia gospodarstw” wyznaczono próg minimalny na poziomie 6 ESU, co stanowi barierę dla młodych rolników. Celem Osi 2 KPROW i dopłat gruntowych z I filaru jest 54% gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha, a nie 45% gospodarstw o powierzchni poniżej 1 ha. W innych państwach członkowskich progi umożliwiające otrzymanie tych dopłat są niższe.

Czy możliwe jest zwiększenie liczby gospodarstw uprawnionych do uzyskania pomocy w Rumunii? Byłoby to źródłem wyzwań administracyjnych — np. pomoc uzyskana przez gospodarstwo rolne ubiegające się o dopłaty gruntowe od powiedzmy 0,5 ha może być nieproporcjonalnie niska w porównaniu z kosztami administracyjnymi dostarczenia i kontroli takiej pomocy. Należy się też liczyć z dodatkowym obciążeniem administracyjnym związanym z ogromnym wzrostem liczby beneficjentów uprawnionych do uzyskania wsparcia. Jeśli jednak weźmie się pod uwagę szersze korzyści ekonomiczne, społeczne i kulturalne, w kategoriach dóbr publicznych, można by to uznać za uzasadnione.

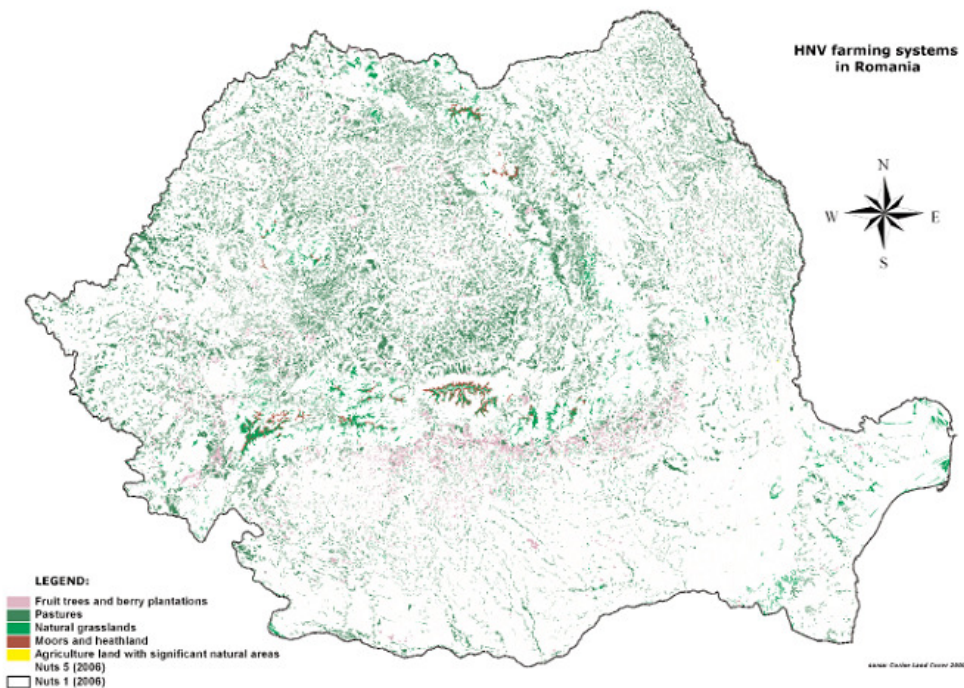
**Udzielanie wsparcia:** Niniejsze studium przypadku sugeruje, że usprawnienia w usługach doradztwa zapewniają znaczną poprawę wyników uzyskanych dzięki temu doradztwu, w kategoriach odbioru programu przez rolników. Z badań wynika również, że nowatorskie połączenie różnego typu środków pomocowych dostępnych w ramach KPROW może zwiększyć efektywność udzielania wsparcia niewielkim wspólnotom rolniczym. Prawdziwe wyzwanie polega na tym, jak rozszerzyć zakres takich działań z wdrożeń lokalnych, fragmentarycznych, na wdrożenia na skalę ogólnokrajową. Do tego celu niezbędne są wysoko wykwalifikowane i zmotywowane służby doradcze.

Właściciele gospodarstw nietowarowych i niskotowarowych w Rumunii będą jeszcze przez długie lata zależni od dobrych służb doradczych z uwagi na brak znajomości procesu ubiegania się o dotacje. Jednak państwowe służby doradztwa rolnego są niejednolite, a na niektórych obszarach nieefektywne. Państwowym służbom doradczym i kontrolnym często brak wykształcenia i podstawowego wyposażenia, takiego jak pojazdy umożliwiające odwiedzanie gospodarstw rolnych. Takie moce są niezbędne, aby zwiększyć pobieranie środków pomocowych oraz poprawić ich skuteczność poprzez właściwe kontrole.

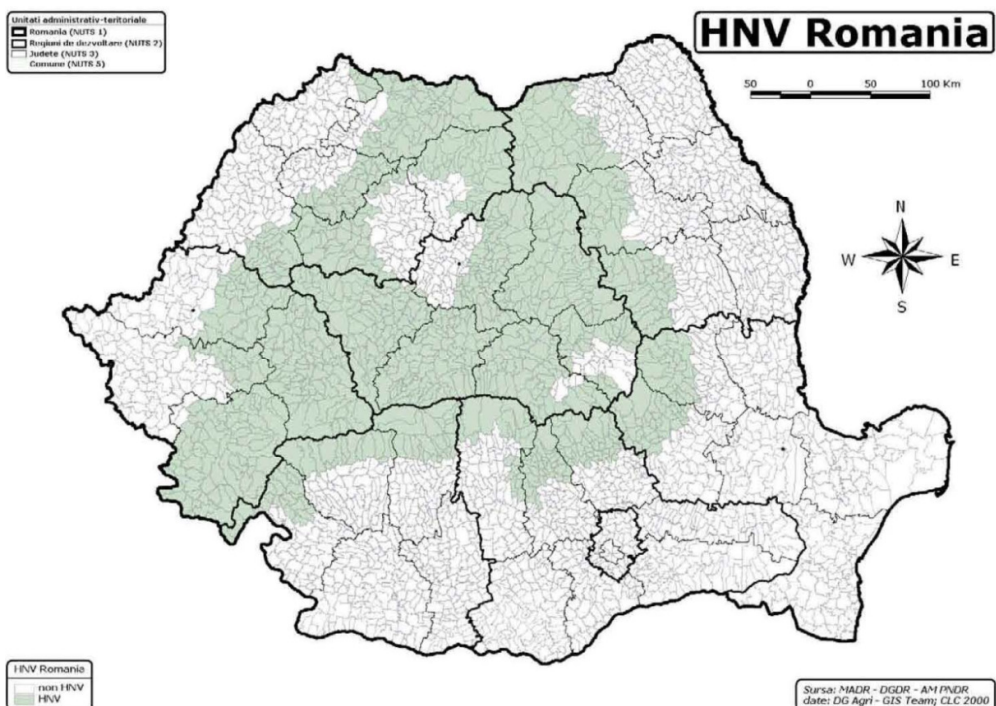
Z niniejszego studium przypadku wynika również, że znaczną rolę mogą odgrywać organizacje pozarządowe. Mogą one w bardzo ekonomiczny sposób pomagać agencjom rządowym w rozpowszechnianiu wiedzy o wdrażanej polityce, mogą też przekazywać opinie

zwrotne od rolników, ułatwiając modyfikowanie w razie potrzeby działań prowadzonych w ramach KPROW. Być może w polityce rolnej należałoby bardziej docenić potencjalną rolę organizacji pozarządowych i udzielić im większego wsparcia finansowego, na przykład poprzez rozszerzenie zakresu i zwiększenie elastyczności działania 143 KPROW (Świadczenie usług doradztwa rolnego i usług dodatkowych), tak aby lokalne/regionalne organizacje pozarządowe mogły uzyskać dostęp do funduszy na pełnienie takiej roli.

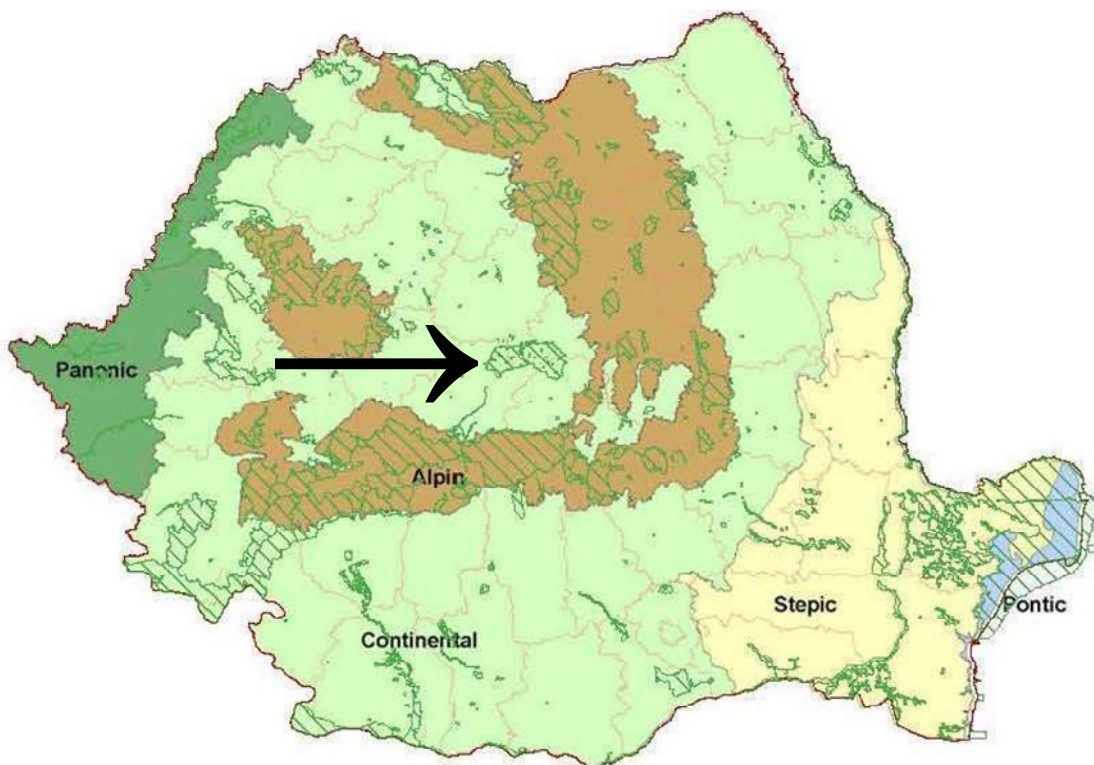
**Rysunek 1. Mapa użytków rolnych z półnaturalną wegetacją w Rumunii (Wspólne Centrum Badawcze (JRC)/Europejski Obszar Gospodarczy (EEA))**



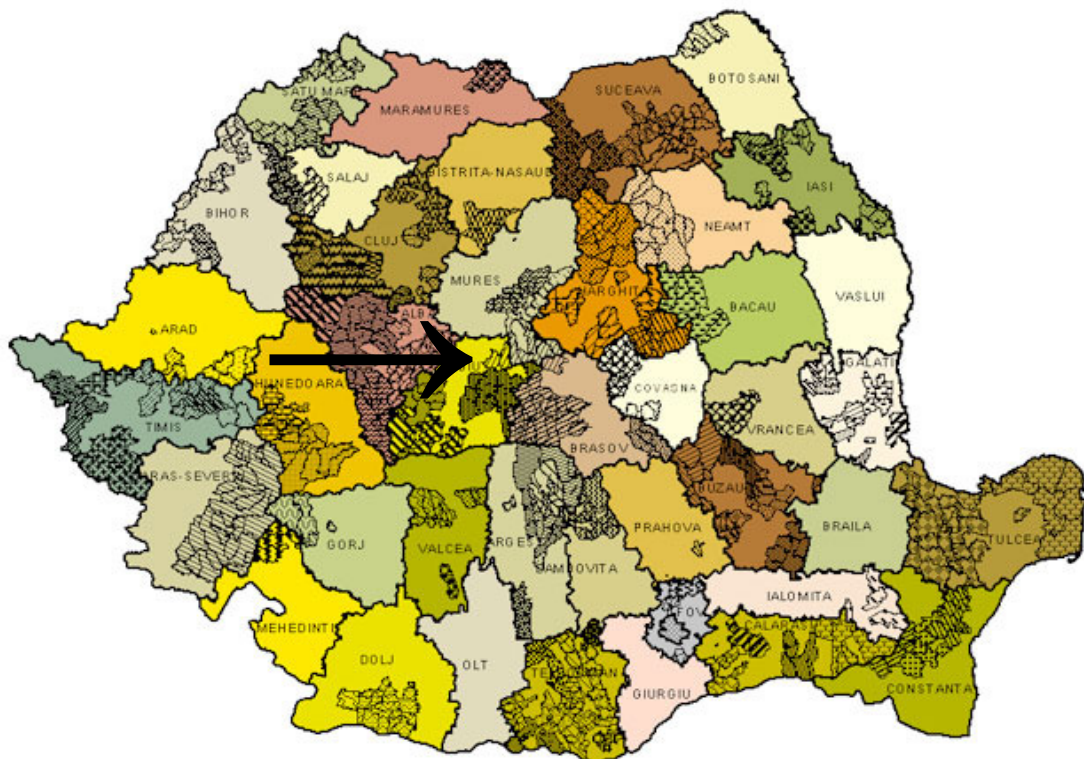
**Rysunek 2. Mapa obszarów Rumunii, w ramach których względem stosownych obszarów można zastosować środki pomocowe dotyczące użytków zielonych o wysokiej wartości przyrodniczej**



**Rysunek 3. Lokalizacja terenu Târnava Mare pSCI Natura 2000**



**Rysunek 4. Lokalizacja obszaru działania grupy Târnava Mare Local Action Group, pokrywająca się z obszarem Tanava Mare pSCI**





### BIBLIOGRAFIA DO ZAŁĄCZNIKA 3

Krajowy plan rozwoju obszarów wiejskich (KPROW) dla Rumunii na lata 2007–2013, 8 lutego 2008 r., CCI nr 2007RO06RPO001.

Akeroyd J.R. *The historic countryside of the Saxon Villages of Southern Transylvania*, Fundacja ADEPT, Saschiz 2006, s. 86.

Akeroyd J.R., Page N., *The Saxon Villages of Southern Transylvania: Conserving biodiversity in a historic landscape* [w:] Gafta D., Akeroyd J.R. (red.), *Nature conservation: concepts and practice*, Springer, Heidelberg 2006, s. 199–210.

Baldock D., Beaufoy G., Bennett G., Clark J., *Nature conservation and new directions in the Common Agricultural Policy*, Institute for European Environmental Policy (Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska), Londyn 2003.

C., Pereira H., *Conserving biodiversity and public goods*, *Science* 291: 2047, 2001.

Signal E., McCracken D., *Low intensity farming systems in the conservation of the countryside*, 1996, *J. Appl. Ecol.* 33, s. 413–424.

Signal E.M., McCracken D.I., *The nature conservation value of European traditional farming systems*, 2000, *Environ. Rev.* 8, s. 149–171.

Dengler J., *EDGG cooperation on syntaxonomy and biodiversity of Festuco-Brometea communities in Transylvania (Romania): report and preliminary results*, 2009, *Bull.Eur. Dry Grassl. Group* 4, s. 13–18.

Pearce D., Hecht S., Vorhies F., *What is biodiversity worth? Economics as a problem and a solution* [w:] *Key Topics in Conservation Biology* pod red. Davida W. Macdonalda, 2007.

Firbank L.G., *Striking a new balance between agricultural production and biodiversity*, 2005, *Ann. Appl. Biol.* 146, s. 163–175.

*Identifying and managing the conflicts between agriculture and biodiversity conservation in Europe—a review*, *Agric. Ecosyst. Environ.* 124, s. 60–71.

Hodgson J.G., Grime J.P., Wilson P.J., Thompson K., Band S.R., *The impacts of agricultural change (1963–2003) on the grassland flora of Central England: processes and prospects*, 2005, *Basic Appl. Ecol.* 6, s. 107–118.

Jones A., *The challenge of High Nature Value grassland conservation in Transylvania*, 2007, *Transylvanian Review of Systematical and Ecological Research* 4, s. 73–82.

Patrick ten Brink i inni, *TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers—Summary: Responding to the Value of Nature*, 2009.

Verhulst J., *On the relationship between farmland biodiversity and land-use intensity in Europe*, 2009, *Proc. R. Soc. B.* 276, s. 903–909.

Smith P., Powlson D., Glendining M., Smith J., *Potential for carbon sequestration in European soils: preliminary estimates for five scenarios using results from long-term experiments*, 1997, *Global Change Biology*, 3, s. 67–79.

Cooper T., Hart K., Baldock D., *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*, raport przygotowany dla DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, umowa nr 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy (Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska), Londyn 2009. Opracowanie dostępne pod adresem [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/public-goods/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/public-goods/report_en.pdf).

## **ZAŁĄCZNIK 4**

### **STUDIUM PRZYPADKU: MAŁE GOSPODARSTWA ROLNE W SZKOCJI — ZASPOKAJANIE POTRZEB GOSPODARSTW NISKOTOWAROWYCH W POLITYKACH ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH**

Niniejsze studium przypadku zostało przygotowane na potrzeby seminarium Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich pod tytułem „Niskotowarowa gospodarka rolna w UE: sytuacja dzisiaj i perspektywy na przyszłość” sytuacja obecna i perspektywy na przyszłość”, które odbyło się w Sibiu, w Rumunii, w dniach 13-15 października 2010 r.

Autorem opracowania jest Mark Shucksmith<sup>15</sup> a jego zleceniodawcą Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Opinie przedstawione w opracowaniu są opiniami autora. Nie odzwierciedlają one poglądów ani opinii Komisji Europejskiej.

---

<sup>15</sup> Mark Shucksmith (kawaler Orderu Imperium Brytyjskiego) jest profesorem w dziedzinie planowania na Uniwersytecie w Newcastle. Poprzednio był profesorem w dziedzinie gospodarki gruntami oraz dyrektorem Centrum Badań nad Rozwojem Obszarów Wiejskich w Arketon (*Arketon Centre for Rural development Research*) przy Uniwersytecie w Aberdeen. W latach 2007–2008 był przewodniczącym komisji śledczej ds. małych gospodarstw rolnych (*Committee of Inquiry on Crofting*) powołanej przez rząd szkocki.

## 4.1. Kontekst historyczny i geograficzny

Małe gospodarstwa rolne (*croft*) to wąskie paski gruntu dzierżawione lub posiadane przez jedną rodzinę i na ogół uprawiane w połączeniu z udziałem we wspólnym wypasie zwierząt. Nie są one definiowane wg wielkości gospodarstwa, ale na podstawie jego statusu prawnego (tytułu własności lub dzierżawy). Gospodarstwa te mają swój własny kodeks prawny i są specyficzne dla regionu Highlands of Scotland — region ten obejmuje okręgi z małymi gospodarstwami rolnymi typu *croft*, leżące w większości na terenach górzystych i wyspach sklasyfikowanych przez UE jako „obszary o szczególnie niekorzystnych warunkach gospodarowania”. Gospodarstwa te powstały w wyniku procesu znanego jako „czystki” (*Clearances*), kiedy to w latach 1760–1880 właściciele ziemscy z terenów górskich (*Highland*) wysiedlali ludzi, aby umożliwić tworzenie ferm owczych, wysyłając dotychczasowych mieszkańców na inny kontynent albo przesiedlając ich na słabe, gorszej wartości grunty. Gospodarstwa przeznaczone do dzierżawy (*croft*) były specjalnie tak małe, aby ich dzierżawcy nie mogli się z nich utrzymać i aby musieli pracować zarobkowo dla swoich właścicieli ziemskich przy wytwarzaniu barwnika z wodorostów (brunatnic). Spowodowało to ubóstwo i głód, co z kolei doprowadziło do uchwalenia w 1886 r. przepisów definiujących status prawny właścicieli lub dzierżawców gospodarstw typu *croft*, które zapewniły mieszkającym w nich dzierżawcom bezpieczeństwo dzierżawy, prawo do dzierżawy na uczciwych zasadach, prawo własności do wprowadzonych przez siebie udoskonaleń oraz prawo do przekazywania dzierżawy na spadkobiercę. W wyniku reformy rolnej przeprowadzonej w pierwszych latach XX w. utworzono kolejne małe gospodarstwa typu *croft* i zwrócono ziemię wielu wywłaszczonym rodzinom.

W kolejnych dekadach przepisy te pozwoliły na znaczną poprawę standardu życia, choć region Highlands and Islands nadal był daleki od zamożności. Ubóstwo stało się bardziej widoczne w okresie kryzysu panującego w latach 20. i 30. Ludzie wracali wtedy do rodzinnych małych gospodarstw, ponieważ na obszarach przemysłowych nie było dla nich pracy. W 1939 r. Komitet Hilleary’ego zalecił rozwój gospodarczy, aby zapewnić mieszkańcom możliwości zatrudnienia zapewniającego dodatkowe dochody, poza dochodami z gospodarstw typu *croft*. Inicjatywę tę jednak zablokował wybuch wojny.

Od lat 1940., w kontekście braków żywności po wojnie, rząd wraz z wieloma innymi instytucjami przyjął całkiem inne podejście. Stwierdzono wtedy, że „problem gospodarstw typu *croft*” był tak naprawdę problemem rolniczym, spowodowanym przez mały rozmiar gospodarstw oraz przez utrudnienia w ich scalaniu. W 1951 r. nowa komisja śledcza — tzw. Komitet Taylora (*Taylor Committee*) — zaproponowała powołanie nowej Komisji ds. Chłopów Małorolnych (*Crofters Commission*), której „główną funkcją miało być stymulowanie na wszystkie możliwe sposoby rozwoju wspólnot małych gospodarstw rolnych”, zwłaszcza poprzez stopniowe przekazywanie ziemi z rąk mniej aktywnych w ręce bardziej aktywnych chłopów małorolnych, a także poprzez propagowanie dodatkowego zatrudnienia niezbędnego do zapewnienia godziwego poziomu życia. Jednak koncentrowanie się rządu na rolnictwie doprowadziło do tego, że podstawowym zadaniem nowej Komisji ds. Chłopów Małorolnych stało się ożywienie rolnictwa, abstrahując od dotkliwych obciążeń administracyjnych i zawiłości przepisów. Mimo wniosków obu tych komisji śledczych nie zamierzano powołać nowej Agencji ds. Rozwoju Regionu Highland. Na skutek tego Komisja ds. Chłopów Małorolnych oraz Ministerstwo ds. Szkocji (*Scottish Office*) zaczęły się skłaniać ku propozycji scalenia gospodarstw typu *croft* w celu utworzenia „podmiotów bardziej zdolnych do przetrwania” (tzn. do zastąpienia gospodarstw rolnych wymagających szukania również innych źródeł dochodu mniejszą liczbą gospodarstw wymagających pracy w pełnym wymiarze

godzin). Propozycja ta jednak na początku lat 60. została odrzucona przez Federację Związków Chłopów Małorolnych (*Federation of Crofters Unions*).

Przeważało podejście alternatywne, zgodnie z którym właściciele lub dzierżawcy gospodarstw typu *croft* powinni raczej szukać dodatkowych źródeł dochodu, zamiast stawać się rolnikami w pełnym wymiarze godzin. W 1965 r. powołano Radę ds. Rozwoju Regionu Highlands and Islands (*Highlands and Islands Development Board*), której zadaniem było propagowanie rozwoju gospodarczego. To podejście okazało się bardzo skuteczne. Stosunkowo niezłe zaludnione obszary małych gospodarstw rolnych typu *croft* są często przeciwstawiane wyludnionym wzgórzom południowej Szkocji, gdzie w wyniku scalania pozostało bardzo mało gospodarstw i mieszkańców. Komisja ds. Chłopów Małorolnych twierdziła jednak, że zatrudnienie poza gospodarstwem było niewystarczające: jej zdaniem chłopci małorolni musieli zostać właścicielami-najemcami, aby uzyskać dostęp do kapitału na dywersyfikację gospodarstw. Ustawa o reformie małych gospodarstw rolnych (*Crofting Reform Act*) z 1976 r. zapewniła wreszcie chłopom małorolnym prawo do wykupu udziałów właścicieli ziemskich w ich gospodarstwach typu *croft*. Od tego momentu toczy się zażarty spór między zwolennikami zezwolenia na dywersyfikację a tymi, którzy uważają to za stworzenie wolnego rynku tego typu gospodarstw, co doprowadzi do ich upadku. Tymczasem wzrosło poparcie dla wspólnotowej własności gruntów gospodarstw typu *croft*, podobnie jak to było w dawnych czasach, gdy ziemia była wspólną własnością, a także podobnie jak we współczesnych modelach rozwoju obszarów wiejskich opartych na zasobach wspólnotowych (Komisja Carnegie 2007). Od 1992 r. wielu chłopów małorolnych stało się kolektywnymi właścicielami ziemskimi (nieruchomości pod zarządem powierniczym wspólnoty) przy jednoczesnej indywidualnej dzierżawie części tych gruntów. Do ułatwienia tego procesu przyczyniła się ustawa o reformie rolnej (*Land Reform Act*) z 2003 r. oraz sponsorowana przez państwo pomoc na rozwój wspólnot. Ostatnio ustawa o reformie małych gospodarstw rolnych itd. (*Crofting Reform etc Act*) z 2007 r. stanowiła próbę ograniczenia niektórych konsekwencji pojawiającego się rynku gospodarstw typu *croft*, ale okazało się to kontrowersyjne. W rezultacie rząd powołał kolejną komisję śledczą — Komitet Shucksmitha (*Shucksmith Committee*) — której zadaniem było dokonanie przeglądu gospodarstw rolnych typu *croft* w celu opracowania wizji ich dalszej przyszłości oraz sformułowanie zaleceń w tym zakresie (Raport z działań komisji śledczej ds. małych gospodarstw rolnych z 2008 r. (*Crofting Inquiry 2008*)). Wnioski legislacyjne opracowane na podstawie tego raportu są obecnie przedmiotem prac parlamentu szkockiego.

Z tego krótkiego przeglądu wyłania się szereg tematów do dalszych rozważań.

- Po pierwsze, zachwianie przez przepisy i regulacje w sprawie gospodarstw rolnych typu *croft* równowagi między interesami tych gospodarstw, chłopów małorolnych oraz wspólnot gospodarstw typu *croft*. Niektórzy chłopci małorolni uważają swoje gospodarstwa za prywatny zasób swój lub swojej rodziny, którym powinni móc dysponować według własnego uznania, ponieważ mieszkają lub ich rodziny mieszkały w tym gospodarstwie i/lub uprawiały ziemię należącą do tego gospodarstwa od wielu pokoleń. Inni twierdzą, że małe gospodarstwa rolne typu *croft* to system dzierżawy gruntów, z którym wiążą się pewne praktyki — społeczne i kulturalne, a także rolnicze i dotyczące ochrony środowiska — które należy chronić i podtrzymywać dla dobra przyszłych pokoleń, gdyż są one korzystne dla ogółu. Zwolennicy takiego podejścia uważają wyzbywanie się gospodarstw typu *croft* tylko z uwagi na indywidualne korzyści za działanie prowadzące do stopniowej erozji tego systemu, a w konsekwencji stanowiące zagrożenie dla jego przetrwania.

- Po drugie, toczy się spór pomiędzy tymi, którzy widzą przyszłość gospodarstw rolnych typu *croft* w kategoriach rolnictwa i scalania gospodarstw, a tymi, którzy widzą ich przyszłość w kategoriach pozarolniczych źródeł dochodu oraz pluralizmu zawodowego. Grunty rolne są w przeważającym stopniu wykorzystywane do intensywnej hodowli zwierząt, głównie owiec, ale działalność ta jest mało zyskowna i od samego początku była dopełniana przez zatrudnienie poza gospodarstwem.
- Po trzecie, toczy się spór pomiędzy tymi, którzy widzą przyszłość gospodarstw rolnych typu *croft* w opartym na wzorcach irlandzkich zindywidualizowanym modelu właściciel-zatrudnienie, a zwolennikami bardziej skolektywizowanego modelu opartego na wspólnotowej własności nieruchomości i dzierżawie małych gospodarstw rolnych. Spór ten jest często przedstawiany w kategoriach konfrontacji penetracji kapitalizmu, deregulacji i neoliberalizmu z interwencjonizmem państwa, regulacją wszystkiego przez państwo oraz wspólnotyzmem.
- Ponadto istnieje spór między tymi, których zdaniem przyszłość gospodarstw rolnych typu *croft* spoczywa w rękach „innych” — agencji państwowych, urzędników, stale nieobecnych właścicieli ziemskich — (na bazie założenia, że chłopom małorolnym brak jest niezbędnych umiejętności, aby nadzorowali swoich partnerów bezstronnie, lub że nie można im w tym względzie ufać), a zwolennikami tego, aby chłopci małorolni wzięli na siebie odpowiedzialność za przyszłość gospodarstw rolnych typu *croft* i ich wspólnot.

## 4.2. Charakterystyka małych gospodarstw rolnych typu *croft* w ramach szkockiego sektora rolnego

Istnieje bardzo mało oficjalnych statystyk, które umożliwiają porównanie małych gospodarstw typu *croft* z innymi gospodarstwami rolnymi w Szkocji, częściowo dlatego, że w statystykach dotyczących rolnictwa nie stosuje się żadnego jednoznacznego identyfikatora tych szczególnych gospodarstw. Pewne specjalne analizy zostały przeprowadzone dla komisji śledczej ds. małych gospodarstw rolnych (*Crofting Inquiry*) z wykorzystaniem pełnomocników (patrz przypis 1). Można też wyciągać wnioski z badań na próbach przeprowadzonych przez instytuty uczelniane i badawcze. Jednak nawet wtedy można dokonać bardzo niewielu porównań.

	<b>Małe gospodarstwa rolne (<i>croft</i>)</b>	<b>Gospodarstwa na obszarach niekorzystnych warunkach gospodarowania (LFA)</b>	<b>Wszystkie gospodarstwa rolne</b>
Średnia wielkość (ha)	5 (+ wspólny wypas zwierząt)	152	121
Dostępne wsparcie z I filaru <sup>16</sup>	3746,40 GBP	-	27 139,64 GBP
Dostępne wsparcie z II filaru	2816,95 GBP	-	7937,33 GBP

<sup>16</sup> Źródło: Scottish Executive, specjalna analiza spisu rolnego z 2007 r. na potrzeby komisji śledczej ds. małych gospodarstw rolnych, z wykorzystaniem identyfikatorów Komisji ds. Chłopów Małorolnych ze szkockiego Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (ZSZIK); przypisuje się jeden identyfikator każdemu zarejestrowanemu numerowi NIP wraz ze związanym z nim Głównym Kodem Gospodarstwa Rolnego.

Dostępne dopłaty dla gospodarstw na obszarach LFA	1725,18 GBP	6622,80 GBP	Nie dotyczy
Współczynnik dotacja/dochód w % <sup>17</sup>	99-164%	210-320%	-

Można z całym przekonaniem stwierdzić, że gospodarstwa typu *croft* są znacznie mniejsze od średnich gospodarstw rolnych w Szkocji, na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (*Less Favoured Area* — LFA) i innych — zarówno z powodu ich pochodzenia, jak i z uwagi na przepisy, które propagowały raczej łączenie działalności rolniczej z pozarolniczą (*pluriactivity*) niż scalanie gospodarstw. Należy jednak zauważyć, że brak jest wiarygodnych danych szacunkowych na temat skali wykorzystywania dzierżawionych gospodarstw typu *croft* do wspólnego wypasu zwierząt, a jest oczywiste, że grunty te stanowią większość powierzchni tych gospodarstw.

Instytut Macaulay dokonał porównania chłopów małorolnych z innymi rolnikami z obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania pod kątem udziału w ich dochodach pomocy ze środków Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). We wszystkich typach systemów małych gospodarstw rolnych typu *croft*, które zbadano na obszarze South Uist, „współczynnik dotacji do dochodu był większy niż 99%, a w skrajnym przypadku wynosił 164%”. Raport z badań zawierał wniosek, że „dopłaty ze środków pomocowych mają znaczenie krytyczne dla obecnej sytuacji finansowej chłopów małorolnych, którzy czerpią znaczną część swoich dochodów z posiadanych małych gospodarstw rolnych”. Pod tym względem właściciele/dzierżawcy gospodarstw typu *croft* nie różnią się więc od większości hodowców zwierząt gospodarskich na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania w Szkocji. Na przykład, z danych Szkockiego Ministerstwa ds. Środowiska i Wsi (*Scottish Executive Environment and Rural Affairs Department* — SEERAD) na temat dochodów netto gospodarstw rolnych prowadzących „mieszana hodowlę bydła i owiec” na obszarach LFA wynika, że dotacje w latach 03/04 i 04/05 stanowiły 210–320% dochodu netto tych gospodarstw, przy czym wyniki gospodarstw z obszarów LFA zajmujących się wyłącznie hodowlą bydła lub owiec były podobne. Niezaprzeczalnym faktem jest, że gospodarstwa zajmujące się hodowlą bydła na obszarach LFA, niezależnie od tego, czy należą do grupy gospodarstw typu *croft*, czy też nie, są w wysokim stopniu uzależnione od dotacji. Jednak czynnikiem krytycznym dla zapewnienia ciągłości egzystencji gospodarstw domowych prowadzących gospodarstwo rolne/gospodarstwo rolne typu *croft* jest zależność tych gospodarstw od dochodów z prowadzonej działalności.

Pod tym względem istnieje zasadnicza różnica między gospodarstwami typu *croft* a innymi gospodarstwami rolnymi w Szkocji. W opinii Scottish Executive (organ wykonawczy rządu szkockiego) „większość chłopów małorolnych czerpie z gospodarstw typu *croft* tylko bardzo niewielką część swoich dochodów”. Kinloch i Dalton (1990)<sup>18</sup> wykazali, że dla objętych badaniem gospodarstw typu *croft* dochód z działalności rolniczej tych gospodarstw stanowił średnio mniej niż 5% całkowitego dochodu ich właścicieli/dzierżawców. W raporcie

<sup>17</sup> R. Birnie, P. Shannon, G. Schwartz, *Trends, patterns and the environmental consequences of land use across the Crofting Counties* (Tendencje, wzorce i konsekwencje środowiskowe użytkowania gruntów w okręgach zdominowanych przez małe gospodarstwa rolne), raport dla komisji śledczej ds. małych gospodarstw rolnych (*Crofting Inquiry*), Instytut Macaulay, Aberdeen 2007

<sup>18</sup> M. Kinloch, G. Dalton, *A Survey of Crofting Income* (Przegląd dochodów małych gospodarstw rolnych), SAC 1990.

z podobnych badań przeprowadzonych 10 lat później Sutherland i Bevan (2001)<sup>19</sup> stwierdzili, że dochód z rolnictwa stanowił „znikomą część całkowitego dochodu właścicieli/dzierżawców gospodarstw typu *croft* i ich małżonek/małżonków”. Ponad 60% gospodarstw domowych miało dochód z rolnictwa na poziomie od +2500 GBP do –2500 GBP, a 30% osiągnęło w 1999 r. dochód ujemny. Średnio wypłaty dotacji były pięć razy wyższe niż zysk z działalności rolniczej małego gospodarstwa rolnego. Tylko 7% respondentów uzyskało więcej niż 30% swoich dochodów z rolnictwa. Tego typu danych brak jest dla szkockich gospodarstw rolnych ogółem, ale ponownie w raporcie Instytutu Macaulay podjęto próbę porównania na podstawie danych z badań. Wynika z nich, że gospodarstwa domowe na obszarach LFA czerpią około dwóch trzecich swoich dochodów z prowadzonej działalności rolniczej, a w regionie Scottish Borders wskaźnik ten sięga aż 85%. Oznacza to, że wiele osób nie traktuje gospodarstw typu *croft* jak gospodarstw rolnych jako takich, ale raczej jako podstawę, na bazie której można szukać innych źródeł dochodu. Mapę pokazującą obszary głównej koncentracji gospodarstw rolnych typu *croft* zamieszczono w załączniku.

### 4.3. Rola gospodarstw rolnych typu *croft* w zarządzaniu gruntami

Podstawę gospodarki małorolnej stanowi powiązanie z ziemią. Użytkowanie ziemi to trzon działalności chłopa małorolnego, a praktyki rolnicze mają podstawowe znaczenie dla dziedzictwa kulturowego. Jak sformułował to jeden z chłopów małorolnych<sup>20</sup>, „owce były spoiwem, które powięzało ze sobą wspólnoty”. Jednak chłopci małorolni to nie tylko drobni rolnicy — ich wyróżnikiem od samego początku było łączenie działalności rolniczej z działaniami pozarolniczymi. Mimo że od lat 40. trwa nieustający spór o to, czy małych gospodarstw rolnych nie powinno się scalać w gospodarstwa wymagające pracy w pełnym wymiarze godzin. W wyniku pojawienia się w UE w latach 80. nadwyżek żywności oraz wskutek większego niż kiedyś nacisku na dywersyfikację gospodarstw rolnych liderzy rolników małorolnych zaczęli twierdzić, że gospodarstwa rolne typu *croft* nie są bynajmniej reliktem przeszłości, ale że mogą stanowić dobry przykład dla rolników oraz być źródłem ciekawych pomysłów do wykorzystania w polityce rolnej na terenie Europy. Według Brydena (1987) „gospodarstwa rolne typu *croft* stanowią dobry przykład adaptacji i rozwoju, który w czasach nasilającego się kryzysu gospodarczego powinien być naśladowany przez gospodarstwa rolne prowadzone w pełnym wymiarze godzin. Podczas gdy gospodarstwa te były tradycyjnie uważane za anachronizm, teraz można równie dobrze uważać je za model godny naśladowania”. Grupy zwolenników ochrony przyrody również uważają gospodarstwa rolne typu *croft* za model wart uwagi z punktu widzenia dbałości o środowisko naturalne i dziedzictwo (SCU — *Scottish Crofters Union* — Szkocki Związek Chłopów Małorolnych/RSPB — *Royal Society for the Protection of Birds* — Królewskie Towarzystwo Ochrony Ptaków 1992).

Prawdą jest, że warunki środowiskowe w okręgach zdominowanych przez małe gospodarstwa rolne mają znaczenie dla całego kraju z uwagi na występujące tam gatunki, siedliska i krajobrazy. W porównaniu z innymi częściami Szkocji znacznie większy odsetek ich obszaru podlega przepisom o ochronie środowiska. Na obszarach z przewagą gospodarstw rolnych typu *croft* znajduje się też wiele torfowisk, które pełnią funkcję znakomitych pochłaniaczy dwutlenku węgla, dzięki czemu stałe zarządzanie tymi obszarami staje się ważne dla

<sup>19</sup> Sutherland, K. Bevan, *Preliminary Report on Survey of Crofting Incomes and Responses to Agricultural Policy Changes* (Raport wstępny w sprawie przeglądu dochodów małych gospodarstw rolnych oraz reakcji tych gospodarstw na zmiany w polityce rolnej), SAC, sierpień 2001.

<sup>20</sup> Podczas przeglądów dokonywanych na potrzeby komisji śledczej ds. małych gospodarstw rolnych (*Crofting Inquiry*).

łagodzenia ryzyka zmian klimatu oraz dla ochrony krajobrazu i bioróżnorodności. Historycznie rzecz ujmując, zarządzanie tymi gruntami stanowiło zawsze integralną część gospodarki rolnej, choć przeciętnie chłopi małorolni uzyskują mniej niż 20% swojego dochodu z rolnictwa, a zyski z nakładów pracy w rolnictwo są niewielkie w porównaniu z ich innymi działaniami gospodarczymi.

#### 4.4. Tendencje w gospodarce rolnej i Wspólna Polityka Rolna (WPR)

Nie jest zaskoczeniem, że praktyki rolnicze i wykorzystanie gruntów na obszarach małych gospodarstw rolnych ulegają zmianom. Komitet Shucksmitha wykrył dowody na ograniczenie tradycyjnego zarządzania gruntami, zaniedbania, scalanie małych gospodarstw typu *croft* w duże przedsiębiorstwa, rezygnację z produkcji siana na rzecz kiszzonek oraz na zbyt małe lub nadmierne wypasanie. A wszystko to powoduje spadek korzyści dla środowiska związanych z tradycyjnymi praktykami. Analiza danych ze spisu rolnego dla obszarów zdominowanych przez gospodarstwa rolne typu *croft*<sup>21</sup> (rząd szkocki 2008) przedstawia kilka ważnych tendencji:

- W latach 1982–2007 w małych gospodarstwach (liczących mniej niż 30 ha) powierzchnia gruntów uprawnych spadła o 49%, powierzchnia użytków zielonych do wypasania zwierząt wzrosła o 47%, a powierzchnia użytków zielonych do koszenia spadła o 24%.
- W okresie 2001–2006 liczba owiec spadła o 18%, co stanowi 86% całkowitego spadku liczby owiec w Szkocji. Zaobserwowano przyspieszony spadek ich pogłowia między rokiem 2006 i 2007, kiedy to liczba owiec na obszarze podlegającym agencji rozwoju Highlands and Islands Enterprise (HIE) spadła o 6% (w porównaniu z 3,8% dla Szkocji jako całości).
- Pogłowia bydła mięsnego spadło w latach 2001–2006 o 5,5% i potem o kolejne 3,2% między rokiem 2006 a 2007.

Spadek dochodów chłopów małorolnych z hodowli owiec na terenach wyżynnych oraz rosnące zatrudnienie poza gospodarstwami typu *croft* prowadzą do zmian w zarządzaniu hodowlą owiec (Yuill i Cook 2007). W szczególności większa dostępność siły roboczej prowadzi do spadku wykorzystania wypasu na wyżynach, ponieważ owcami można zarządzać intensywniej na gruntach pozostałych (grunty orne, użytki zielone — tzw. *inbye land*). Może to mieć negatywne skutki dla środowiska z uwagi na zbyt mały wypas na zarzuconych wspólnych pastwiskach i nadmierny wypas na gruntach pozostałych. Zarzucenie wspólnego wypasu zwierząt zagraża też praktykom wspólnotowym — np. gromadzeniu, myciu i stryżeniu owiec oraz wycinaniu torfu, a także wynikającym z nich korzyściom społecznym (patrz również Burton i inni, 2008).

Tendencje te są efektem zmian w dotacjach unijnych na rolnictwo, fluktuacji kursów wymiany walut<sup>22</sup> oraz ruchów cenowych. Do połowy lat 90. dotacje na rolnictwo były ściśle związane z produkcją, ale później nastąpiło „oddzielenie” dopłat od produkcji<sup>23</sup>. Ogólnie mówiąc,

<sup>21</sup> Statystyki są jedynie dostępne dla obszarów, na których występują małe gospodarstwa rolne, i nie wprowadzają rozróżnienia między małymi gospodarstwami rolnymi (typu *croft*) a innymi gospodarstwami.

<sup>22</sup> W wyniku spadku kursu funta w latach 2008–2009 odpowiednio wzrosła wartość dotacji UE dla rolników brytyjskich.

<sup>23</sup> Dotacje były poprzednio wypłacane w ramach różnych programów pomocowych, głównie na bazie powierzchni gruntów uprawnych lub pogłowia inwentarza, aby zrekompensować rolnikom mniejsze wsparcie cenowe od 1992 r. W ramach systemu płatności jednolitych rolnicy otrzymują teraz pieniądze za utrzymywanie minimalnych standardów hodowli zwierząt oraz na bazie liczby



polityki europejskie z lat 70.–90. zachęcały rolników i chłopów małorolnych do zwiększania pogłowia zwierząt gospodarskich. Jednocześnie bardziej uzależniły chłopów małorolnych od dotacji i zmniejszyły ich odporność na przyszłe zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej (WPR). Na skutek oddzielenia wsparcia od produkcji po 2000 r. nastąpiło radykalne zmniejszenie wyników.

Mówiąc konkretnie, działalność rolna małych gospodarstw typu *croft* zależy od wsparcia dla hodowli zwierząt oraz od dopłat dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (LFA). W 1990 r., przed reformami MacSharry’ego w ramach WPR, dopłaty te wyniosły około 16,2 mln GBP (1800 GBP na każdego aktywnego chłopca małorolnego), podczas gdy szacowana całkowita wartość pomocy wyniosła około 22 mln GBP (2444 GBP na aktywnego chłopca małorolnego) (Bryden 1993). Aby przedstawić te liczby we właściwej perspektywie, można je porównać ze średnim dochodem netto małych gospodarstw rolnych, który w 1989 r. wynosił 560 GBP (całkowita wartość produkcji w kwocie 4697 GBP minus całkowite nakłady w kwocie 4137 GBP). Uzależnienie małych gospodarstw rolnych od takiej pomocy, zwłaszcza od dopłat od pogłowia, jest ewidentne. W następstwie reform WPR z 1992 r. oraz dewaluacji funta szterlinga chłopci małorolni odnotowali „znaczny wzrost wartości osiąganych wyników finansowych, zwłaszcza na najbardziej marginalnych obszarach wyżynnych i wyspiarskich... Na przykład w okręgach Shetland oraz Skye and Lochalsh wzrost wyników wyniósł prawie 25%” w wartościach realnych. Porównanie dotyczy okresu od lat 1990–1992 do lat 1993–1994 (Copus 1996). Jednak wzrost ten był w przeważającym stopniu efektem wyższych dopłat, co spowodowało jeszcze większą zależność gospodarki rolnej w gospodarstwach typu *croft* od przyszłych zmian w polityce rolnej. I tak na przykład „udział dopłat bezpośrednich w wynikach gospodarstw z obszaru podlegającego agencji HIE wzrósł z 10% w 1980 r. do 14% w 1990 r. i do prawie 22% w 1994 r. Zależność od dopłat bezpośrednich po reformie WPR była na niektórych obszarach jeszcze większa, zwłaszcza w okręgach Shetland, Western Isles, Skye and Lochalsh oraz Lochaber (są to wszystko obszary zdominowane przez małe gospodarstwa rolne), w których dopłaty te stanowiły ponad 30% wyników” (Copus 1996). Bryden (1993) oszacował, że po reformach WPR każdy chłop małorolny otrzymał w latach 1993/1994 dopłaty bezpośrednie w średniej kwocie 5740 GBP, które prawie w całości przyszły z Brukseli.

Bardziej fundamentalne reformy WPR z 2000 r. wywarły znaczny wpływ na obszary zdominowane przez gospodarstwa rolne typu *croft*, gdyż wsparcie zostało oddzielone od produkcji. Jeszcze większego wpływu należy spodziewać się w nadchodzących latach, gdy zredukowane zostaną dopłaty z systemu płatności jednolitych (*single payment scheme* — SFP) i gdy dopłaty LFA przestaną być wypłacane na podstawie uwarunkowań historycznych (powodujących rozdział pomocy w zależności od wcześniejszego poziomu produkcji), a zaczną się je naliczać według nowych wzorów związanych z celami w zakresie ochrony środowiska. Yuill i Cook (2007) stwierdzili, że niektórzy rolnicy, w tym chłopci małorolni, „ci posiadający grunty najslabszej jakości, położone na terenach peryferyjnych, o najtrudniejszych warunkach klimatycznych, coraz szybciej odchodzą od rolnictwa. W szczególności coraz bardziej wyludniają się wzgórza, z branży odchodzą osoby pracujące w niepełnym wymiarze godzin, coraz mniej jest też pracowników dorywczych i sezonowych. Na obszarach tych może nakręcać się spirala strachu powodująca ogólne pogarszanie się sytuacji (spadek aktywności, utratę infrastruktury, np. ekonomicznej infrastruktury transportu, większe naciski na pozostałych producentów, dalszą utratę rentowności prowadzącą do

---

zwierząt hodowanych w historycznym okresie bazowym (2000–2002), w wyniku czego system ten nie oferuje obecnie żadnej zachęty do zwiększania produkcji. Zjawisko to jest określane mianem oddzielenia płatności od produkcji.

jeszcze większej redukcji inwentarza...”). Yuill i Cook uważają wprowadzenie, że zjawiska te dotyczą raczej większe gospodarstwa rolne, jednak sądzą oni, że należy też oczekiwać szybkich zmian również i w małych gospodarstwach typu *croft*. Należy spodziewać się „zmian w postaci prowadzenia coraz mniej intensywnej działalności rolnej w małych gospodarstwach i uproszczonej polityki rolnej. A to zwykle oznacza spadek pogłowia inwentarza” w wyniku zaprzestania korzystania z części gruntów, zwłaszcza ze wspólnych pastwisk, jak wspomniano powyżej. Yuill i Cook zwracają uwagę na to, że chłopom małorolnym „odczuwającym mniejszy imperatyw zmiany postępowania system płatności jednolitych (SFP) zapewnia pewien poziom bezpieczeństwa i stabilny ogólny poziom rentowności. Kluczową kwestią dla tych producentów może być określenie, jak długo jeszcze system ten będzie obowiązywać i o ile oraz jak szybko dopłaty te zostaną zmniejszone”. W ramach II filaru najistotniejszą formę pomocy dla chłopów małorolnych stanowią dopłaty LFA, które do tej pory pomagały gospodarstwom zachować rentowność na tych obszarach, ale teraz stanowią element Osi 2 i muszą być podporządkowane celom ochrony środowiska przy utracie swojej roli społecznej. Dopłaty te wynoszą 61 mln GBP rocznie, jest to więc jak na razie najważniejszy element PROW w Szkocji, mający kluczowe znaczenie dla chłopów małorolnych. Istnieje więc „znaczną różnicą opinii na temat przyszłej roli pomocy dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz zasadniczą rozbieżność pomiędzy tym, co środki te miały zapewniać w myśl celów UE, a tym, co faktycznie zapewniają na terenie Szkocji, oraz tym, co różne zainteresowane strony oczekiwałyby od tego programu” (Yuill i Cook 2007).

Oprócz dopłat LFA od 1992 r. uruchomiono jeszcze szereg innych oryginalnych programów rolno-środowiskowych, których celem było zachęcanie do zarządzania gruntami w sposób korzystny dla środowiska. Jednak większość rolników, w tym także chłopów małorolnych, nie bierze udziału w takich programach, częściowo z uwagi na biurokrację i związane z nimi przepisy. Shucksmith (1997) oraz Shucksmith i Rñningen (2010) stwierdzili, że wśród chłopów małorolnych panuje powszechne przekonanie, że środki pomocowe z tych programów „nie są warte całej tej papierkowej roboty, którą trzeba wykonać, aby z nich skorzystać”. Ponadto chłopci małorolni są bardzo krytycznie nastawieni do szkockiego PROW na lata 2007–2013 i to z dwóch powodów. Po pierwsze uważają, że gospodarstwa typu *croft* i inne małe gospodarstwa rolne mają mniejsze szanse na uzyskanie uprawnień do wsparcia w ramach programów wymagających spełnienia kryteriów konkurencyjności, które faworyzują większe podmioty. Po drugie, wnioski trzeba składać drogą elektroniczną, a większość chłopów małorolnych nie ma dostępu do internetu. Faktycznie, w 2005 r. tylko 29% właścicieli/dzierżawców gospodarstw typu *croft* i 30% właścicieli innych gospodarstw, którzy złożyli wnioski o pomoc z systemu płatności jednolitych (SFP), otrzymało dopłaty z programu rolno-środowiskowego<sup>24</sup>. Programy rolno-środowiskowe były też krytykowane przez chłopów małorolnych jako adresowane do niewłaściwych odbiorców. Gospodarstwa rolne typu *croft* otrzymują również coroczną pomoc w postaci przeznaczonych na ten typ gospodarki rolnej specjalnych dotacji od rządu szkockiego (*Crofting Counties Agricultural Grant Scheme* — CCAGS) (budżet tego programu na lata 2008/2009 wynosił 258 000 GBP), dotacji z programu intensyfikacji hodowli bydła przez małe gospodarstwa rolne (*Crofters Cattle Improvement Scheme*) (258 000 GBP w latach 2008/2009) oraz z programu dotacji mieszkaniowych dla gospodarstw typu *croft* (*Croft Housing Grant Scheme*) (1,8 mln GBP w latach 2005/2006). W ubiegłych latach wprowadzono też szereg innych instrumentów pomocowych dla gospodarstw typu *croft*, w tym przepisy Western Isles IDP, różnego rodzaju programy rozwoju obszarów wiejskich, inicjatywę LEADER oraz podobne programy krajowe, a także

<sup>24</sup> Stwierdzenie oparte na danych dostarczonych w 2007 r. przez szkockie Ministerstwo ds. Środowiska i Wsi (*Scottish Executive Environment and Rural Affairs Department* — SEERAD).

wsparcie biznesowe i szkolenia prowadzone przez HIDB/HIE.

Oceny tych działań są przeprowadzane rzadko: rząd szkocki poinformował komisję śledczą ds. małych gospodarstw rolnych (*Crofting Inquiry*) w 2006 r., że „dokonano bardzo niewielu ocen wpływu programów adresowanych do małych gospodarstw rolnych, a ostatnio nie było żadnych takich analiz”. Program wsparcia gospodarki mieszkaniowej był oceniany (dwukrotnie) i uznano go za „najskuteczniejszy instrument pomocowy ukierunkowany na utrzymanie poziomu populacji wspólnot prowadzących małe gospodarstwa rolne”. Stwierdzono też, że „bez tego programu nastąpiłby znaczny spadek liczby gospodarstw typu *croft*”. Bardzo pozytywnie oceniono też programy LEADER, choć nie w kategoriach konkretnego wpływu na małe gospodarstwa rolne. Przeglądu indywidualnych opinii chłopów małorolnych dokonała ostatnia komisja śledcza ds. małych gospodarstw rolnych (z 2008 r.) — padały bardzo krytyczne wypowiedzi pod adresem systemu płatności jednolitych (SFP) z uwagi na „zachęcanie do bierności”. Chłopi małorolni bardziej pozytywnie oceniali pomoc dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, choć zalecali lepsze dopasowanie zakresu odbiorców do potrzeb. Stwierdzili też, że instrument rolno-środowiskowy w postaci programu zarządzania obszarami wiejskimi (*Rural Stewardship Scheme*) okazał się korzystny dla tych niewielu rolników, których wybrano do uczestniczenia w nim. Pochwalili też program CCAGS jako „podstawowy, prosty i łatwo dostępny” oraz programy ESA, które były „nienastawione na konkurencję, zrozumiałe i lokalnie efektywne”, choć dostępne jedynie na wyznaczonych obszarach.

Jest oczywiste, że poprzednie programy pomocowe miały duże znaczenie dla podtrzymania kondycji małych gospodarstw wiejskich w ciągu minionych dziesięcioleci (zwłaszcza poprzednie dotacje i pożyczki na poprawę warunków mieszkaniowych chłopów małorolnych). Natomiast obecne przepisy pomocowe w ramach WPR — w formie zastosowanej w Szkocji — nie odniosły sukcesu w zakresie kształtowania metod postępowania zapewniających ochronę gruntów, środowiska naturalnego i celów kulturowych ważnych dla całego narodu. Tak naprawdę istnieje znaczne ryzyko, że obecne zmiany w polityce rolnej i polityce rozwoju obszarów wiejskich doprowadzą do utraty krajobrazu i korzyści w zakresie ochrony środowiska naturalnego związanych z małymi gospodarstwami rolnymi na skutek zmniejszenia pogłowia inwentarza, zaprzestania użytkowania części gruntów oraz utraty dziedzictwa kulturowego o znaczeniu międzynarodowym. Wiele będzie zależało od zbliżającego się przeglądu programu pomocy dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (LFA) w Szkocji oraz od przyszłych reform Wspólnej Polityki Rolnej.

#### **4.5. Regulacja i deregulacja: stała nieobecność i zaniedbywanie ziemi**

Innym ważnym problemem jest stała nieobecność i zaniedbywanie ziemi. Właściciele/dzierżawcy gospodarstw typu *croft* muszą mieszkać w pobliżu swoich gospodarstw oraz obrabiać ziemię zgodnie ze standardowymi warunkami, ale w ostatnich latach zobowiązania te często nie były egzekwowane przez organ regulacyjny — Komisję ds. Chłopów Małorolnych (*Crofters Commission*). Częściowo jest to skutek zmieniającej się ekonomiki gospodarstw rolnych, jak to opisano powyżej. Gospodarstwa rolne typu *croft* prawie znikły. Intensywna hodowla zwierząt gospodarskich maleje — zarzucono wiele pastwisk do wspólnego wypasu, zagrożone są praktyki wspólnotowe. W 2004 r. 50-60% małych gospodarstw rolnych nie prowadziło żadnej hodowli zwierząt, a ziemia w zasadzie leżała odłogiem. Wiele osób (zeznających przed komisją śledczą ds. małych gospodarstw rolnych) skarżyło się na to, co uważało za zaniedbanie ziemi, twierdząc, że gospodarstwa te

powinny zostać udostępnione innym, którzy zrobiliby z nich właściwy użytek — czy to aktywnym sąsiadom, którzy chcieliby zwiększyć wielkość swojego gospodarstwa, czy też nowym rolnikom.

W odniesieniu do stałej nieobecności Komisja ds. Chłopów Małorolnych zaklasyfikowała prawie 1800 z łącznej liczby 17 700 zarejestrowanych małych gospodarstw rolnych jako „gospodarstwa, których właściciele/dzierżawcy są stale nieobecni” — udział takich gospodarstw sięga od około 16% w okręgach Barra i Harris i około 14% w okręgu West Coast po zaledwie 2% w okręgu Shetland i Orkney. Zjawisko stałej nieobecności jest po części efektem tendencji do opuszczania tych obszarów przez ludzi młodych w poszukiwaniu pracy i kariery. Osoby te otrzymują takie gospodarstwa w spadku na ogół dopiero wtedy, gdy mają średnio około 50 lat i do czasu decyzji, czy po przejściu na emeryturę wrócą do nich czy też nie, traktują je jako domy wakacyjne. Wiele osób uważa nawet taką sytuację za korzystną, o ile ziemia jest podnajęta komuś innemu, aby można ją było uprawiać, nawet jeśli stanowi to naruszenie obowiązujących przepisów. Jednak w ostatnich latach stało się możliwe sprzedawanie gospodarstw typu *croft* za znaczne sumy jako domów wakacyjnych osobom mieszkającym gdzie indziej (i praktyka ta bardzo się rozpowszechniła). Zjawisko to prowadzi do pogłębiania się problemu stałej nieobecności i zaniedbywania ziemi, a także osłabienia wspólnoty małych gospodarstw rolnych poprzez narażenie świadczonych przez nie usług na ryzyko oraz doprowadzenie do tego, że następne pokolenia potencjalnych rolników nie będą mogły pozwolić sobie na zakup takich domów i gospodarstw typu *croft*.

Rozwiązywanie tych problemów powoduje powrót dawnych napięć między prawami jednostki a interesami wspólnoty — obecnie i w przyszłości. Stała nieobecność i zaniedbywanie ziemi należały do kwestii najczęściej poruszanych w zeznaniach składanych przed komisją śledczą ds. małych gospodarstw rolnych w 2007 r. Równie często zwracano też uwagę na potrzebę pomagania młodym ludziom w nabywaniu gospodarstw typu *croft*, aby zachować je dla przyszłych pokoleń. Jednak wysiłki mające na celu rozwiązywanie tych problemów, nawet podejmowane w sposób wyjątkowo delikatny, wywołują silny opór, gdyż ludzie postrzegają je jako naruszenie swojej indywidualnej wolności i ograniczanie wartości rynkowej swoich zasobów.

#### **4.6. Polityka rolna czy polityka rozwoju obszarów wiejskich**

Jak już wcześniej wspomniano, od dawna toczy się spór, czy gospodarstwa typu *croft* powinny być scalane w bardziej rentowne gospodarstwa rolne, czy też powinny być nadal prowadzone zgodnie z tradycją łączenia działalności rolniczej z pozarolniczą, uzyskując większość swoich dochodów z zatrudnienia poza gospodarstwem. Generalnie uważa się, że scalanie gospodarstw na niezbędną skalę spowodowałoby wyludnienie wsi, niemniej jednak gospodarstwa typu *croft* są nadal uważane przez twórców polityki rolnej (a zwłaszcza przez urzędników) w zasadzie za zwykłe małe gospodarstwa rolne. (W tym kontekście warto zauważyć, że większość właścicieli/dzierżawców gospodarstw typu *croft* zaprotestowałaby z pewnością przeciw uznaniu ich za „gospodarstwa niskotowarowe”).

Tradycja łączenia działalności rolniczej z pozarolniczą ma kluczowe znaczenie dla utrzymania poziomu ludności w gospodarstwach typu *croft* i dla przetrwania małych gospodarstw. Większa część dochodów chłopów małorolnych pochodzi spoza gospodarstwa, mimo że spędzają oni średnio 40% swojego czasu na pracy w tych gospodarstwach. Tak więc wydaje się, że rolnicy ci prowadzą swoje gospodarstwa z powodów raczej symbolicznych, związanych ze wspólnotą i tożsamością, niż z przyczyn głównie finansowych. Dochód z gospodarki rolnej

jest ważnym elementem dochodów gospodarstwa domowego, ale zyskowność pracy w gospodarstwie jest znikoma w porównaniu z zyskownością działalności poza nim. Historia tych wielu rodzajów działalności gospodarczej ma wprawdzie decydujące znaczenie dla rodzin posiadających gospodarstwa typu *croft* z punktu widzenia zachowania konkurencyjności w gospodarce ulegającej globalizacji, jednak aktualne pozostaje też pytanie, jak propagować działania gospodarcze, które są jednocześnie lukratywne i zgodne ze stylem życia w gospodarstwach typu *croft*. Jak wspomniano powyżej, od 1965 r. Rada ds. Rozwoju Regionu Highlands and Islands (*Highlands and Islands Development Board*, teraz HIE) odnosi sukcesy w tworzeniu miejsc pracy i odwracaniu tendencji do spadku liczby ludności w regionie Highlands and Islands. Na niektórych obszarach, tak jak w okręgu Skye, liczba ludności znacznie wzrosła, a w okręgu ponownie zapanował dobrobyt (Arnason, Shucksmith i Vergunst 2009).

Jedną z przyczyn powołania komisji śledczej ds. małych gospodarstw rolnych było stwierdzenie, że brak jest długoterminowej wizji przyszłości gospodarstw typu *croft*, która pozwoliłaby sformułować politykę w tym zakresie. Jednak Szkocja sformułowała elementy polityki dotyczące zrównoważonego rozwoju wspólnot wiejskich (Scottish Executive 2007), rozwinięte później w ramach dokonanego przez OECD przeglądu polityki rozwoju obszarów wiejskich w Szkocji (OECD 2008). Głównym tematem tych opracowań jest zapewnienie wspólnotom możliwości wyobrażenia sobie ich przyszłości, zbudowania ich potencjału instytucjonalnego oraz wspieranie ich w opracowywaniu i wdrażaniu strategii, które pozwolą im urzeczywistnić ich nadzieje na przyszłość. W kontekście szkockiego regionu Highlands stanowiły one podstawę do opracowania w 2003 r. ustawy o radykalnej reformie rolnej, która umożliwiła wspólnotom wiejskim kolektywne wykupywanie udziałów posiadaczy ziemskich w ich nieruchomościach oraz uczynienie z nich własności wspólnotowej. Działania te były finansowe z loterii i w znacznym stopniu ze środków urzędu ds. gruntów wspólnotowych (*Community Land Unit*) istniejącego w ramach HIE, agencji rozwoju gospodarczego powołanej przez rząd szkocki. Jednak na ogół cechą charakterystyczną funkcjonowania małych gospodarstw rolnych nie są silne wspólnoty lokalne, ale scentralizowana kontrola. W rezultacie rodzi się kwestia zarówno nadzoru, jak i budowania potencjału (lub ujawniania istniejącego potencjału).

Instytucje rządowe w Wielkiej Brytanii nie są zbyt blisko obywateli, mimo decentralizacji władzy i przekazania jej w ręce parlamentu szkockiego w 1999 r. Lokalny urząd pod nazwą Rada ds. Regionu Highland (*Highland Council*), któremu podlega większość gospodarstw typu *croft*, to największy organ samorządowy w Europie. Podlega mu obszar 26 484 km<sup>2</sup> odpowiadający mniej więcej powierzchni Belgii, choć każda ze wspólnot na głównych wyspach (Orkney, Shetland, Western Isles oraz Argyll i Bute) ma swoją własną radę. Cały region Highlands and Islands podlega również agencji rozwoju HIE, która z kolei prowadzi program LEADER. Poniżej szczebla samorządów lokalnych istnieją czasem rady wspólnotowe (*community council*— CC), które są ciałami wybieralnymi, nie mają jednak personelu, władzy ani praktycznie żadnego budżetu. W istocie są podobne do grup ochotniczych zainteresowanych dobrobytem swojej wspólnoty i ich efektywność bywa bardzo różna. W ramach wspólnot małych gospodarstw rolnych istnieją instytucje wspólnotowe specyficzne dla tego typu gospodarstw. Na główną uwagę zasługują tu Komitety ds. Wspólnego Wypasu (*Common Grazings Committee*), czyli jednostki samorządowe, w skład których wchodzi wszystkie strony zainteresowane wspólnym wypasem, dokonujące wspólnie ustaleń dotyczących zarządzania tym wypasem. I ponownie, niektóre z nich są aktywne, natomiast inne chylą się ku upadkowi. Istnieje również energiczny i skuteczny związek chłopów małorolnych pod nazwą Szkocka Federacja Małych Gospodarstw Rolnych (*Scottish Crofting*

*Federation*), choć liczba członków tej organizacji w ostatnich latach systematycznie spada.

Nie oznacza to jednak, że obszary małych gospodarstw rolnych nie mają żadnego potencjału instytucjonalnego. Jak wyżej wspomniano, w ostatnich kilku latach wspólnoty na niektórych obszarach (zwłaszcza w regionie Western Isles) zmobilizowały się, przy wydatnej pomocy Urzędu ds. Gruntów Wspólnotowych (*Community Land Unit*) działającego przy agencji HIE, aby uzyskać prawo własności do swoich nieruchomości będących w posiadaniu właścicieli ziemskich. Według Brydena i Geislera (2007) Urząd ds. Gruntów Wspólnotowych (*Community Land Unit*) oraz Szkocki Fundusz Ziemi (*Scottish Land Fund*) odegrały rolę „ważnych narzędzi wzmacniających pozycję i pobudzających przedsiębiorczość wspólnot na niestabilnych obszarach wiejskich Szkocji”. Ponad połowa gruntów w regionie Western Isles jest teraz własnością wspólnot. Członkowie tych wspólnot małych gospodarstw rolnych są teraz kolektywnie zaangażowani w formułowanie strategii na przyszłość i nie okazują już bierności w obliczu decyzji innych.

Mackenzie (2006) uważa tę reformę rolną ukierunkowaną na wspólnoty nie tylko za ruch w kierunku własności kolektywnej z silnym kontekstem historycznym, ale także jako odbieranie ziemi kręgom kapitału globalnego. Pozwala to na zrewidowanie możliwości politycznych tego regionu oraz na działanie na rzecz sprawiedliwości społecznej i zrównoważonego rozwoju. Nadal jednak kluczowe znaczenie ma pytanie, ile wspólnot zdoła się zmobilizować w ten sposób i jaka mogłaby być rola państwa i innych podmiotów w budowie/ujawnianiu ich zdolności do działania oraz we wspieraniu ich w inny sposób. Wspólnoty małych gospodarstw rolnych, które zmobilizowały się w ten sposób, stanowią wciąż zdecydowaną mniejszość i polityka rolna — mimo zaangażowania w realizację celów w zakresie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich — wciąż zakłada preferowanie pomocy dla gospodarstw rolnych zamiast inwestowania w rozwój wspólnot i rozwój gospodarczy.

Ostatnio w raporcie komisji śledczej ds. małych gospodarstw rolnych (2008) zasugerowano wprowadzenie serii instrumentów umożliwiających „kształtowanie przestrzeni”. Jest to neoendogeniczne podejście do rozwoju obszarów wiejskich wykraczające poza ramy tych obszarów, w których doszło do wykupu ziemi przez wspólnoty. Podejście to jest oparte na inicjatywie LEADER prowadzonej przez UE. Mówiąc w skrócie, w raporcie komisji śledczej zaproponowano wzmocnienie pozycji wspólnot w kontekście zarówno przepisów, jak i rozwoju, wspierane przez skuteczną akcję państwa oraz przez zmodyfikowane technologie zarządzania, których zadaniem byłoby zachęcanie do tworzenia strategii lokalnych. U podstaw zaleceń sformułowanych w raporcie leżały propozycje utworzenia *komitetów ds. rozwoju samorządów (township development committee)*, wspieranych przez zespół „Growth at the Edge” (Rozwój na obrzeżach) działający przy agencji HIE. Komitety te miałyby angażować się w świadome kształtowanie przestrzeni oraz dopilnowywać, aby strategię wypracowaną przez wspólnoty były uwzględniane w decyzjach podejmowanych przez lokalne organy planistyczne i inne władze. W ten sposób państwo zarówno udzielałoby pomocy, jak i zachęcało do lokalnej mobilizacji. Jednocześnie kompetencje regulacyjne byłyby w rękach lokalnie wybranych rad samorządowych zamiast w rękach powołanej odgórnie Komisji ds. Chłopów Małorolnych. Rady te miałyby większe kompetencje w zakresie rozwiązywania problemów stałej nieobecności i zaniedbywania ziemi poprzez domaganie się stałego zamieszkiwania i aktywnego zarządzania ziemią. Oprócz tych zmian w zarządzaniu, zalecenia dotyczyły też reorientacji polityki rolnej, polityki rozwoju gospodarczego, polityki mieszkaniowej i polityki planowania w kierunku wspierania strategii uzgodnionych na szczeblu lokalnym. Robocza wersja projektu ustawy obejmująca te propozycje została opublikowana przez rząd szkocki w

2009 r. Po konsultacjach uzupełniony projekt ustawy jest obecnie przedmiotem debaty w parlamencie szkockim (SPICE 2010).

## BIBLIOGRAFIA DO ZAŁĄCZNIKA 4

- Arnason A., Shucksmith M., Vergunst J. (red.), *Comparing Rural Development: continuity and change in the countryside of Western Europe*, Ashgate 2009.
- Bryden J., *Crofting in the European Context*, „Scottish Geographical Magazine” 1987, 103, 2, s. 100–104.
- Bryden J., *Agricultural Support for Crofting*, rys historyczny na potrzeby programu TV Europa, 1993.
- Bryden J., Geisler C., *Community-based Land Reform: lessons from Scotland*, „Land Use Policy” 2007, 24, 1, s. 24–34.
- Burton R., Kuczera C., Schwarz G., *Exploring farmers’ cultural resistance to voluntary agri-environmental schemes*, „Sociologia Ruralis” 2008, wol. 48, nr 1, s. 16–37.
- Komisja śledcza ds. małych gospodarstw rolnych (Committee of Inquiry on Crofting) — raport końcowy (tzw. „Raport Shucksmitha”), 2008.
- Copus A., *Monitoring the Initial Impact of CAP Reform at the Sub-Regional Level in Scotland*, „Scottish Agricultural Economics Review” 1995, 8, s. 1–14.
- Copus A., *Agricultural Output in the HIE Area*, raport dla agencji Highlands & Islands Enterprise, 1996.
- Hunter J., *The Making of the Crofting Community*, John Donald 1976.
- Hunter J., *The Claim of Crofting*, Mainstream 1991.
- Kinloch M., Dalton G., *A Survey of Crofting Incomes—1989*, SCU, Skye 1990.
- Mackenzie F., *A working land: crofting communities, place and the politics of the possible in post-Land Reform Scotland*, „Transactions of the Institute of British Geographers” 2006, NS 31, s. 383–398.
- Scottish Crofters Union (Związek Szkockich Chłopów Małorolnych) i RSPB (Królewskie Towarzystwo Ochrony Ptaków), *Crofting and The Environment: A New Approach*, 1992.
- Zeznanie złożone przed komisją śledczą ds. małych gospodarstw rolnych, 2007.
- SPICE, Informacje centrum informacyjnego parlamentu szkockiego (SPICE) — projekt ustawy dotyczącej reformy małych gospodarstw rolnych (Szkocja), Centrum informacyjne parlamentu szkockiego (Scottish Parliament Information Service).  
<http://www.scottish.parliament.uk/business/research/briefings-10/SB10-01.pdf>
- Shucksmith M., *CAP Reform and Crofting* [w:] Byron R., Hutson J. (red.), *Local Enterprise on the North Atlantic Margin*, Ashgate 1999, s. 277–293.
- Shucksmith M., Rñningen K., *The Uplands after Modernism: the role of small farms in sustainable rural development*, 2010, artykuł w trakcie opracowywania.
- Yuill R., Cook P., *Trends in Agriculture and Supporting Infrastructure within the HIE area 2001–2006*, raport dla agencji Highlands and Islands Enterprise, 2007.



## ANNEXES APPENDIX 4

**Table A1: Resident population: 2001 - 2005**

Area	2001	2005	% change (2001 base)
Argyll and the Islands	69,898	71,091	1.7
Caithness & Sutherland	38,426	38,262	-0.4
Outer Hebrides	26,450	26,370	-0.3
Inverness & East Highland	133,561	137,648	3.1
Lochaber	18,791	18,915	0.7
Moray	87,000	88,120	1.3
Orkney	19,220	19,950	1.9
Shetland	21,960	22,000	0.2
Skye and Wester Ross	18,142	18,765	3.4
Highlands & Islands	433,448	440,761	1.7
Scotland	5,064,200	5,094,800	0.6

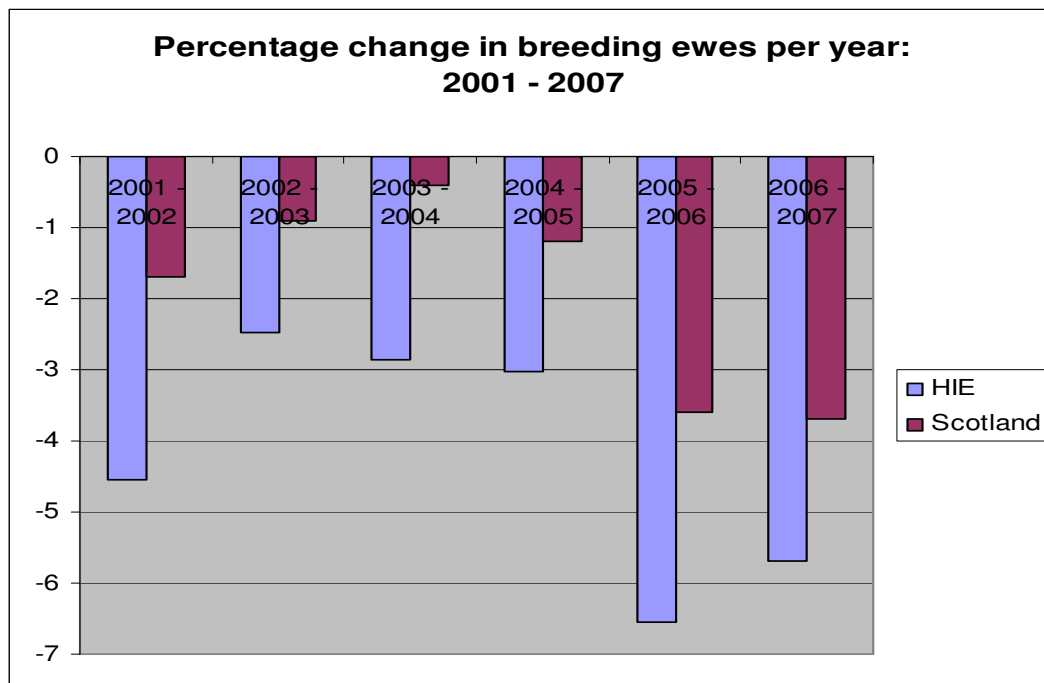
*Source: HIE, 2007*

**Table A2: Number of absentee crofters by area**

Area	Number of absentees	Absentees as a % of all registered crofts in area
Argyll and Bute	60	13.5
Lochaber	82	
Barra	72	16.2
Caithness	41	4.1
Harris	89	15.8
Inverness	19	4.1
Badenoch & Strathspey	15	
Lewis	378	10.5
North and South Uist	162	11.5
Orkney	6	1.3
Ross-shire	248	13.8
Shetland	52	1.9
Skye & Lochalsh	262	14.0
Sutherland	312	15.4
Total	1,798	

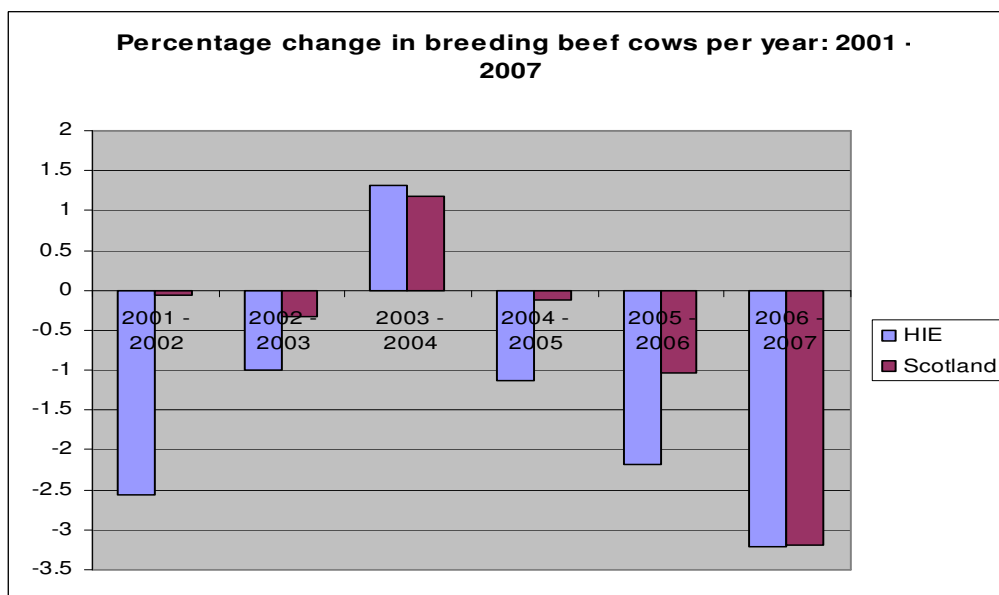
*Source: figures supplied by the Crofters Commission, March 2008.*

**Figure A3: Changes in numbers of breeding ewes**



*Source: based on figures supplied by Peter Cook, 2008*  
*Note: There is no separate information available for crofts.*

**Figure A4: Changes in number of breeding beef cows**



*Source: based on figures supplied by Peter Cook, 2008*  
*Note: There is no separate information available for crofts.*

**Table A5: Total CAP payments of individual schemes (2005)**

Total Payments per scheme (£)	Crofts	All holdings in
<b>Pillar I</b>		
Single Farm Payment	18,889,349	416,876,908
<b>Pillar II</b>		
Less Favoured Area Support Scheme	7,733,973	60,535,581
Land Management Contract Scheme	1,195,066	14,609,264
Agricultural Business Development Scheme	389,898	2,170,768
Countryside Premium Scheme	444,754	3,719,138
Environmental Sensitive Area Scheme	2,349,172	7,146,794
Farm Business Development Scheme	-	636,305
Farm Woodland Premium Scheme	132,865	3,067,169
Farm Woodland Premium	-	438,771
Scottish Forestry Grant Scheme	4,903	220,299
Habitats Scheme	67,205	303,875
Organic Aid Scheme - Conversion	700	485,821
Organic Aid Scheme - Management	-	92,675
Organic Aid Scheme	53,602	1,965,153
Rural Stewardship Scheme	760,487	12,150,240
<b>Total Pillar II</b>	<b>13,132,627</b>	<b>107,541,852</b>
<b>Total Pillars I and II</b>	<b>32,021,976</b>	<b>524,418,760</b>

*Source: figures supplied by Scottish Executive, 2007*

*Note: LEADER+ was not included in these figures since this came under HIE's responsibility, and not under the Environment, Agriculture and Rural Affairs Department.*

**Table A6: Share of Income from croft-based activities**

Area	Mean Proportion of Household Income From Crofting (%)
Orkney	43.48
Skye, Lochalsh, Lochaber	40.12
Tiree	35.37
North East Highland	32.86
North West Highland	29.92
Argyll and Bute (excl. Tiree)	28.52
Shetland	25.05
Inverness, Badenoch, Strathspey	24.52
Western Isles	22.82
All Areas	30.20

*Source: George Street Research, 2007*

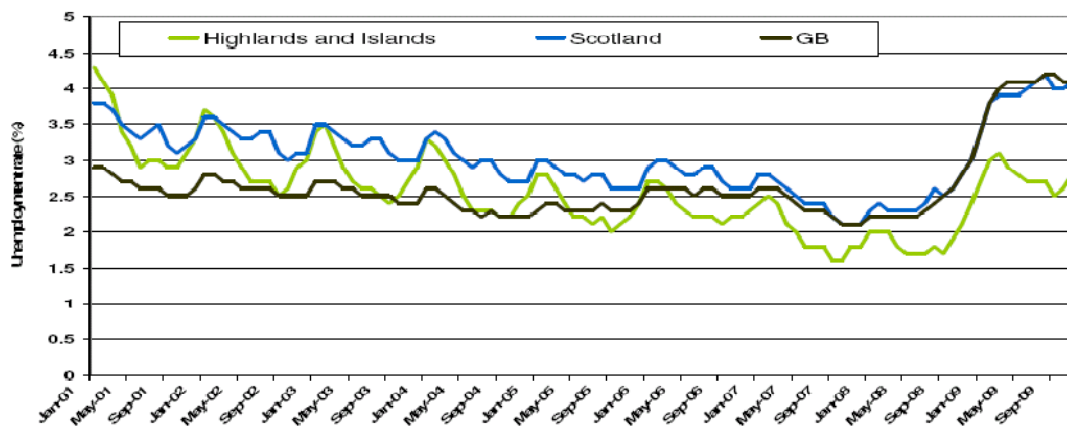
**Table A7: Employment % in Highlands & Islands by sectors (2005)**

Region	Agriculture and fishing	Distribution, Hotels and Restaurants	Public admin, education and health	Other sectors
Argyll and the islands	3.7	28.2	34.8	33
Caithness & Sutherland	2.0	22.0	32.6	43.4
Western Isles	3.7	19	43	34.3
Inverness & East Highland	1.0	26.9	32.9	39.2
Lochaber	3.0	34.2	30.6	32.2
Orkney	3.3	24.4	35.1	37
Shetland	4.0	17.7	35.6	43.2
Skye and Wester Ross	4.6	29.5	37.6	28.3
<i>Highlands and Islands</i>	<i>2.3</i>	<i>25.6</i>	<i>34.4</i>	<i>37.7</i>
<i>Scotland</i>	<i>1.5</i>	<i>22.4</i>	<i>38.5</i>	<i>37.6</i>

**Source:** HIE Economic Update, 2007, in Birnie et al., 2007.

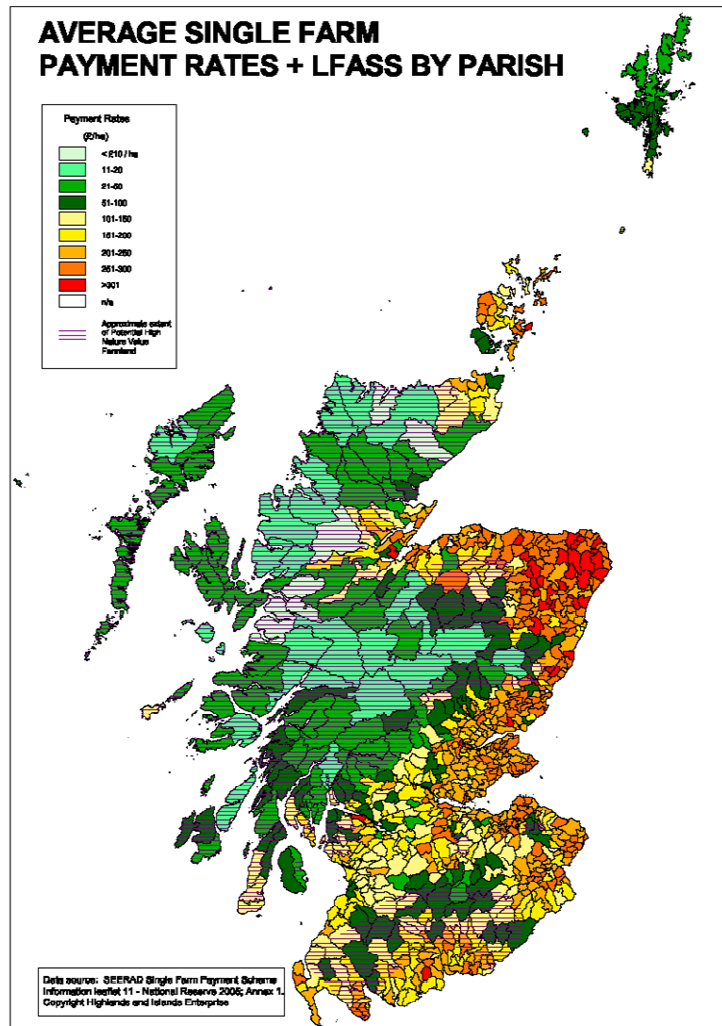
**Note:** There is no separate information on crofters' employment.

**Table A8: Unemployment in the Highlands and Islands, 2001-09.**

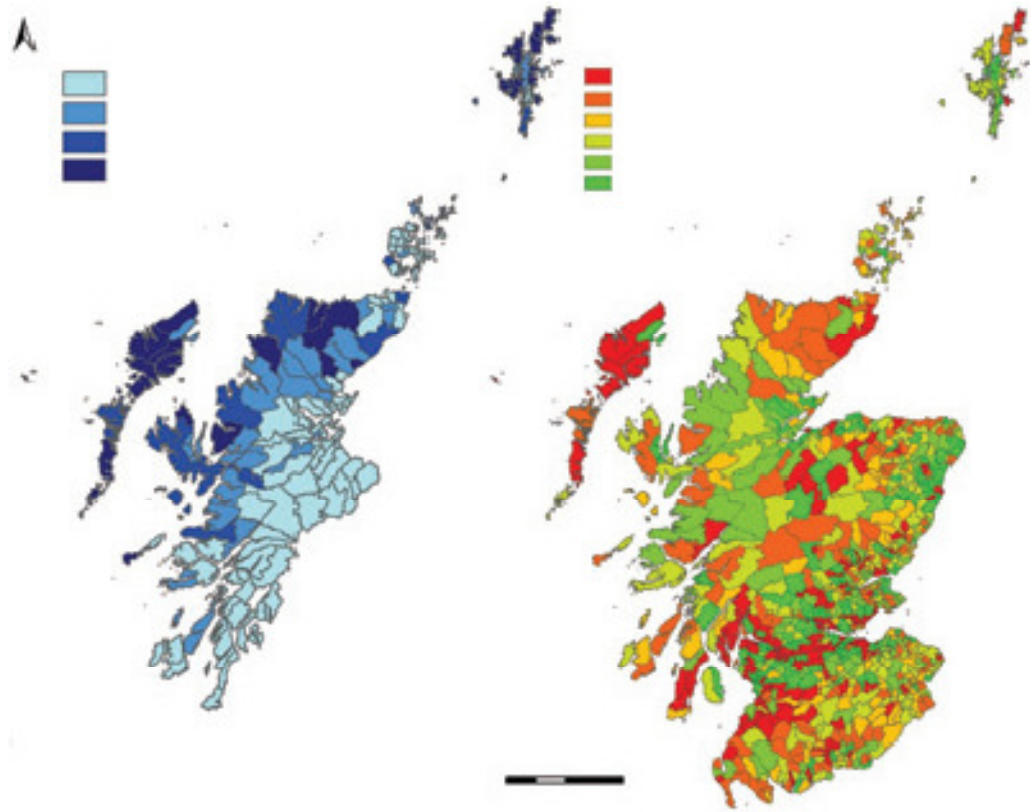


Source: Claimant Count (NOMIS)

**Figure A9: Targeting of SFP + LFASS beside areas of high nature value**



**Figure A10: Main crofting areas**  
**- proportions of crofts by parish (left) and population change (right)**



*Source: Crofting Inquiry (2008)*