

Barbara Gołębowska, Joanna Stefańczyk

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

OCENA SKŁADANIA I REALIZACJI WNIOSKÓW O POMOC Z PROGRAMU WSPIERAJĄCEGO MŁODYCH ROLNIKÓW W RAMACH PROW W LATACH 2015-2016

*PROPOSAL FOR APPLYING AND IMPLEMENTING PROPOSALS
FOR THE PROGRAM SUPPORTING YOUNG AGRICULTURAL FARMERS
IN PROGRESS 2015-2016*

Słowa kluczowe: młodzi rolnicy, premie, obszary wiejskie, gospodarstwo rolne

Key words: young farmers, bonuses, rural areas, farm

JEL codes: Q12, Q18

Abstrakt. Celem badań była prezentacja i ocena realizacji wniosków oraz wydanych decyzji w ramach poddziałania „Premie dla młodych rolników” w latach 2015-2016. Zaprezentowano analizy dotyczące liczby złożonych wniosków i przyznanych premii w ujęciu przestrzennym. Wykorzystano dane i materiały udostępnione przez ARiMR, opracowania statystyczne GUS oraz dostępną literaturę przedmiotu. Stwierdzono, że w latach 2015-2016 wzrastała liczba wniosków złożonych o dofinansowanie w ramach poddziałania „Premie dla młodych rolników”. Ogólnie potwierdzono założenia, że w województwach wzrastał udział pozytywnych decyzji w zakresie finansowania, chociaż w dwóch województwach zależność taka nie wystąpiła.

Wstęp

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej (UE) w 2004 roku spowodowało, że krajowe rolnictwo objęte zostało działaniami kierującymi rynkiem rolnym, w tym oczekiwaniami dotyczącymi wszelkich standardów wytwarzania, przetwarzania, transportu, magazynowania, sprzedaży [Czubak 2007]. Zmiany wynikały z objęcia Polski wspólną polityką rolną (WPR). Często niedostateczny poziom życia na obszarach wiejskich w zakresie dostępności zatrudnienia, infrastruktury i rozwoju społecznego wymuszają stosowanie instrumentów, jakie umożliwia WPR, w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania działalności rolniczej [Wójcik 2011]. Jednym z takich instrumentów jest program operacyjny „Program Rozwoju Obszarów Wiejskich” (PROW). Aktualnie trwa trzecia edycja programu operacyjnego PROW, czyli PROW na lata 2014-2020. Jest on złożony z 15 działań, które dodatkowo dzielą się na poddziałania, a środki publiczne przeznaczone na ich realizację to ponad 13 mld euro, z czego wkład krajowy wyniesie niecałe 5 mld euro [www.minrol.gov.pl].

Rolnictwo w Polsce musi sprostać konkurencji zachodnioeuropejskiej. Taka sytuacja wymaga znacznych nakładów inwestycyjnych, przeznaczanych na rozwój. Jak wskazywał Jerzy Wilkin, w latach 80. ubiegłego wieku rolnictwo było relatywnie zapóźnione i niedostosowane do pozostałych działów gospodarki narodowej [Wilkin 1986]. Problem z niedostosowaniem rolnictwa do mechanizmów gospodarki rynkowej występuje w wielu krajach, niezależnie od poziomu ich rozwoju [Tomczak 2000, Kiryluk-Dryjska 2014]. Dodatkowo rolnicy muszą uwzględniać wiele ryzykownych sytuacji wpływających na ich dochody [Bielza Diaz-Caneja i in. 2009]. Julian Krzyżanowski [2009] podkreślał, że od powstania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej rządy krajów członkowskich były zgodne, że istnieje wskazanie do specjalnego traktowania rolnictwa. Potwierdziła to reforma WPR krajów UE z 2003 roku, która położyła

duży nacisk na rozwój obszarów wiejskich [Komorowska 2008]. Tematyka rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym szczególnie na obszarach wiejskich, jest zatem od lat przedmiotem zainteresowania wielu osób: polityków, władz unijnych, krajowych, samorządowych oraz naukowców [Kowalewska 2015].

Na podstawie analizy problemów rolnictwa w Stanach Zjednoczonych oraz w UE J. Wilkin wskazał, że rozwiązaniem złej sytuacji w omawianym sektorze może być wzmocnienie wielofunkcyjności rolnictwa i dywersyfikacja ekonomiczna gospodarstw rolnych [Wilkin 2010]. Możliwość realizacji tych działań zaistniała już w roku 2004 w Polsce, gdy rozpoczęła się pierwsza edycja PROW, uwzględniająca dotację na takie działania, jak: „Ułatwienie startu młodemu rolnikowi”, „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” czy „Odnowa i rozwój wsi”.

W latach 2004-2006 udzielano po raz pierwszy wsparcia w ramach działania „Ułatwienie startu młodemu rolnikowi”. Celem było zapewnienie środków finansowych młodemu rolnikowi na rozpoczęcie działalności oraz modernizację przejmowanych gospodarstw. W okresie realizacji pierwszej edycji PROW na lata 2004-2006 na działanie „Ułatwienie startu młodemu rolnikowi”, mającego na celu wypłatę bezzwrotnej premii finansowej na ułatwienie podejmowania inwestycji przez nowych właścicieli gospodarstw [Parlińska i in. 2014] przeznaczono ponad 700 mln zł, złożono 18 857 wniosków o dofinansowanie, z czego najwięcej w województwach: mazowieckim (3040), wielkopolskim (2564), lubelskim (2087), a najmniej w lubelskim (307). Natomiast w okresie realizacji drugiej edycji PROW na lata 2007-2013 na powyższe działanie przeznaczono 420 mln euro. Ludwik Wicki stwierdził, że z działań mających na celu modernizację polskiego rolnictwa korzystały głównie większe obszary gospodarstwa (wraz ze wzrostem powierzchni o 1 hektar zwiększało się prawdopodobieństwo korzystania z takich działań o 4,5%) [Wicki 2014].

Istniejąca silna konkurencja na rynku może skłaniać rolników do poszukiwania innowacji oraz podejmowania różnych działań przedsiębiorczych [Ratajczak, Mądra 2008], a to z kolei wymaga dużego zaangażowania, wiedzy i pomysłowości, które są charakterystyczne dla osób młodych. Ilze Krisane i Irina Pilvere w 2016 roku przedstawiły informacje, że na Łotwie tylko 10,1% rolniczych „menadżerów” jest w wieku poniżej 40 lat [Krisane, Pilvere 2016]. Jak zauważyła Anna Grontkowska i współautorzy, aby takie osoby mogły rozpocząć samodzielną działalność rolniczą, muszą mieć zapewnione wsparcie finansowe, gdyż przystąpienie do prowadzenia działalności obarczone jest poniesieniem ogromnych nakładów finansowych [Grontkowska i in. 2016]. Sektor rolniczy jest specyficzny, m.in. przez sezonowość produkcji, często się także zdarza, że rolnicy podejmują decyzję o inwestowaniu intuicyjnie, bez ekonomicznych analiz [Ziółkowska 2005, Hornowski 2015]. Jednak jak wskazywał Tomasz Pajewski [2014], dzięki wejściu Polski do UE zwiększyła się skłonność polskich rolników do inwestowania w rozwój własnych gospodarstw, a dzięki wsparciu finansowemu polskie rolnictwo stało się bardziej nowoczesne i efektywniejsze pod względem produkcji.

Material i metodyka badań

Celem badań była prezentacja i ocena realizacji wniosków oraz decyzji w ramach poddziałania 6.1. „Premie dla młodych rolników” w latach 2015-2016 (w ramach PROW). Zaprezentowano analizy makroekonomiczne dotyczące liczby złożonych wniosków i przyznanych premii w ujęciu przestrzennym. Postawiono następujące hipotezy badawcze:

- w latach 2015-2016 wzrastała liczba wniosków złożonych o dofinansowanie w ramach poddziałania „Premie dla młodych rolników”,
- we wszystkich województwach wzrastał udział przyznanych wniosków do finansowania w liczbie złożonych.

Wykorzystano dane i materiały udostępnione przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), opracowania statystyczne GUS oraz dostępną literaturę przedmiotu.

Badania i analizy dotyczyły gospodarstw rolniczych w Polsce w ujęciu przestrzennym, które korzystały z dofinansowania lub się o nie starały. W przygotowywaniu opracowania posłużono się metodą porównawczą, korelacji oraz zestawieniem kategorii przy opracowywaniu map.

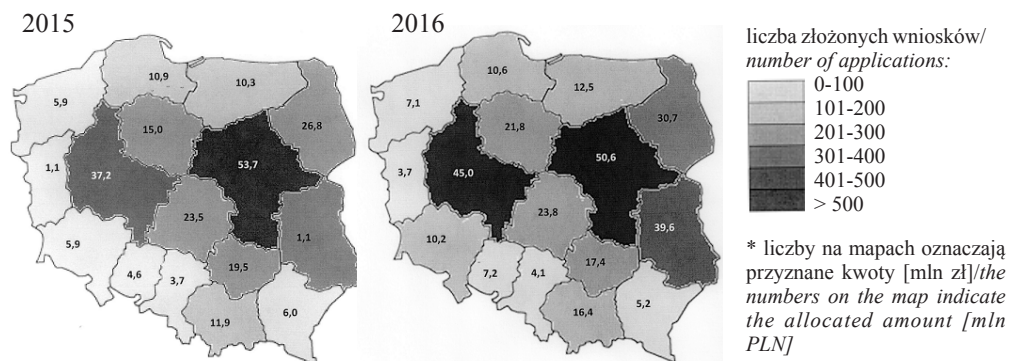
Wyniki badań

Województwa zostały podzielone na sześć grup, w zależności od liczby złożonych wniosków. Miało to na celu wyłonienie województw, w których składano najwięcej i najmniej wniosków. Pierwszy przedział zawierał województwa, w których złożono od 0 do 100 wniosków. W roku 2015 w pierwszym przedziale znalazło się aż sześć województw, natomiast w roku 2016 liczba zmalała do pięciu (rys. 1). Na mapach naniesiono także kwoty wydanych decyzji według stanu na koniec roku 2015 i 2016.

Najwięcej wniosków złożono w roku 2015 w województwie mazowieckim, natomiast w roku 2016 liczbę 501 złożonych wniosków przekroczone również w województwie wielkopolskim. Zróżnicowane były także kwoty wydanych decyzji na płatności w poszczególnych województwach. Ogółem najwyższą kwotę przyznano w województwach mazowieckim, a także w wielkopolskim. W województwie podlaskim) wydano decyzje na kwotę ponad 26,8 mln zł w 2015 roku, ale już w 2016 roku wyprzedziło je województwo lubelskie.

Analiza stosunku wydanych pozytywnych decyzji do złożonych wniosków dla poszczególnych województw pozwoliła stwierdzić, że w roku 2015 najwięcej pozytywnych decyzji wydano w województwach: podlaskim – niemal 90% oraz w świętokrzyskim – około 85%, a najmniej w lubuskim (rys. 2). W kolejnym roku najwięcej decyzji w stosunku do złożonych wniosków wydano w województwach lubelskim i małopolskim – po 90%, a najmniej nadal było w lubuskim – 70% (choć nastąpił znaczny wzrost w stosunku do roku 2015 – prawie dwukrotny). Można stwierdzić, że w większości województw udział decyzji pozytywnych wzrósł w 2016 roku w porównaniu do 2015, co może wskazywać na podnoszenie umiejętności w prawidłowym wypełnianiu wniosków. Jednak w województwach podlaskim i pomorskim udział ten nieznacznie zmniejszył się.

Młodzi rolnicy starający się o premię muszą posiadać w gospodarstwie m.in. użytki rolne o powierzchni równej co najmniej średniej krajowej, a gdy gospodarstwo położone jest w województwie o średniej niższej niż krajowa, UR muszą mieć powierzchnię równą co najmniej średniej wielkości gospodarstwa w tym województwie. Natomiast górna granica powierzchni UR to 300 ha. Ponadto, co najmniej 70% minimalnej wielkości gospodarstwa musi stanowić



Rysunek 1. Liczba złożonych wniosków i przyznane kwoty w ramach poddziałania „Premie dla młodych rolników” 2015

Figure 1. Number of applications submitted and allocated amounts under the sub-measure „Bonuses for young farmers” 2015 and 2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie [ARiMR 2017]

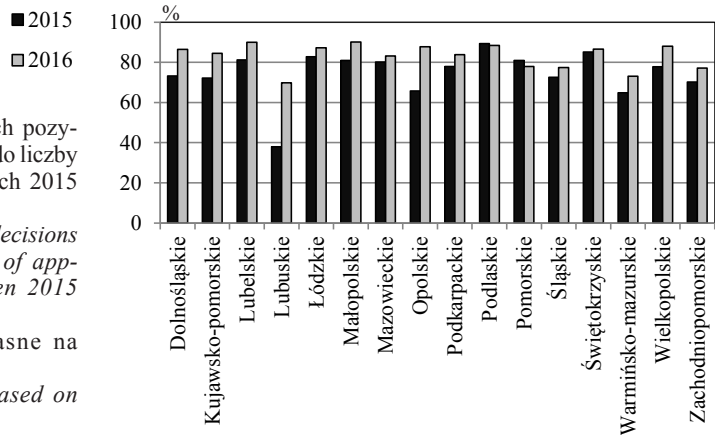
Source: own calculation based on [ARiMR 2017]

Rysunek 2. Udział wydanych pozytywnych decyzji w stosunku do liczby złożonych wniosków w latach 2015 i 2016

Figure 2. Share of positive decisions issued against the number of applications submitted between 2015 and 2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie [ARiMR 2017]

Source: own calculation based on [ARiMR 2017]



własność beneficjenta albo dzierżawa z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub od jednostek samorządu terytorialnego [www.minrol.gov.pl]. Premia dla młodych rolników może być przyznana tylko raz w okresie realizacji PROW 2014-2020, osobie i na gospodarstwo, tj. na grunty rolne, które wchodziły w skład gospodarstwa objętego pomocą. Oprócz tego rolnicy muszą spełnić wiele innych warunków (m.in. wiek, kwalifikacje zawodowe, itd.), dlatego w poszczególnych województwach trudno jest określić jednoznacznie udział złożonych wniosków w stosunku do faktycznej liczby rolników uprawnionych do jego złożenia, co dałoby możliwość pogłębionej analizy. Upraszczając przyjęto do oceny liczbę złożonych wniosków w stosunku do liczby gospodarstw w województwie (w każdym województwie liczbę gospodarstw pomniejszono o liczbę małych gospodarstw, niespełniających kryterium średniej powierzchni dla kraju lub województwa, wśród których nie wszyscy ich właściciele i tak mieli prawo składania wniosków ze względu na inne kryteria) (rys. 3).

W większości województw liczba składanych wniosków była związana z liczbą gospodarstw w województwie (np. lubuskie, kujawsko-pomorskie itd.).

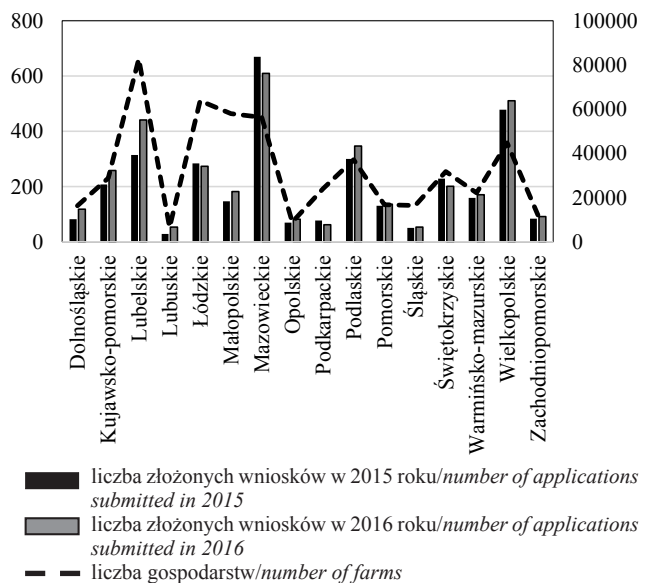
* ponieważ zmiany powierzchni gospodarstw w roku 2016 w porównaniu do 2015 były niewielkie (od 0,02 do 0,80 ha) średnie powierzchnie gospodarstw w województwach w obu latach pokrywają się! Since the size of farms in 2016 compared to 2015 was small (from 0.02 to 0.80 ha), the average area of farms in the voivodships in both years coincides

Rysunek 3. Liczba złożonych wniosków o dofinansowanie a liczba gospodarstw rolnych w latach 2015-2016 według województw

Figure 3. Number of applications for co-financing and number of farms in 2015-2016 by voivodship

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych [ARiMR 2017]

Source: own calculation based on [ARiMR 2017]



Wnioski

Oceniając realizację programu wspierającego młodych rolników w ramach PROW, można zaobserwować znaczne zmiany w całym okresie funkcjonowania programu. Stwierdzono, że w latach 2004-2006 najmniej wniosków złożono w województwie lubelskim, które następnie w latach 2015-2016 było na trzecim miejscu pod względem liczby złożonych wniosków i kwoty wydanych decyzji. Natomiast w województwach mazowieckim i wielkopolskim, zarówno w latach 2004-2006, jak i 2015-2016, największa liczba rolników złożyła wnioski o dofinansowanie w ramach poddziałania „Premie dla młodych rolników”. Mogło to wynikać z faktu, że w tych województwach znajduje się duża liczba gospodarstw prowadzonych przez młodych rolników i spełniających wszystkie kryteria do przyznania pomocy. Wskazują na to dane ARiMR, z których wynika, że w województwach małopolskim, łódzkim i śląskim liczba złożonych wniosków była o wiele mniejsza niż liczba gospodarstw. Potwierdzono założenia, że wzrastał udział pozytywnych decyzji w zakresie finansowania, chociaż w dwóch województwach (podlaskie i pomorskie) zależność taka nie wystąpiła.

Ograniczeniami w przeprowadzeniu szerszych badań w omawianym zakresie był brak dostępnych informacji na temat liczby gospodarstw w województwach, które spełniają wszystkie warunki do aplikowania o pomoc w ramach poddziałania 6.1. W związku z tym utrudnieniem podjęta tematyka nie została wyczerpana. Wskazano natomiast na podstawowe zależności występujące w układzie przestrzennym.

Literatura/Bibliography

- ARiMR (Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture). 2017. *Sprawozdanie z działalności ARiMR za rok 2016* (The report on the activities of the ARMA 2016). Departament Analiz i Sprawozdawczości. Warszawa: ARiMR.
- Bielza Diaz-Caneja Maria, Costanza Conte, Christoph Dittmann, Pinilla Francisco Gallego, Josef Stroblmair, Remo Catenaro. 2009. *Risk management and agricultural insurance schemes in Europe*. Luxembourg: European Commission, Office for Official Publications of the European Communities.
- Czubak Wawrzyniec. 2007. Ocena funkcjonowania działania 6. „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej” w ramach PROW 2004-2006 (Evaluation of measure 6 „Meeting the EU standards” as an instrument of rural areas development plan (PROW)). *Roczniki Naukowe SERiA IX* (1): 77-82.
- Grontkowska Anna, Milena Frania, Stanisław Bagiński. 2016. Ocena realizacji działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 według województw (Assessment of the implementation of the measure „Setting up of young farmers” under RDP 2007-2013 by provinces). *Roczniki Naukowe SERiA XVIII* (6): 49-55.
- Hornowski Andrzej. 2015. Działalność inwestycyjna polskich gospodarstw rolniczych korzystających z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w latach 2004-2013 (Investment activities of Polish farms profiting from structural UE funds in 2004-2013). *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* 109: 55-70.
- Kiryłuk-Dryjska Ewa. 2014. *Formalizacja decyzji wyboru publicznego. Zastosowanie do alokacji środków strukturalnych Wspólnej Polityki Rolnej UE w Polsce* (Formalization of public choice decisions. Application to the allocation of structural funds of the Common Agricultural Policy of the EU in Poland). Warszawa: PWN.
- Komorowska Dorota. 2008. Rolnictwo ekologiczne w Polsce (Ecological agriculture in Poland). *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* 69: 125-134.
- Kowalewska Magdalena. 2015. Regionalne zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego w Polsce. [W] *Problemy Rozwoju Regionalnego i Lokalnego w Polsce* (Regional differences in the level of economic development in Poland. [In] Problems of Regional and Local Development in Poland), ed. K. Krzyżanowska, M. Roman, 48-53. Pułtusk: Wydawnictwo Urzędu Miejskiego w Pułtusku.
- Krisane Ilze, Irina Pilvere. 2016. Agricultural education of managers of agricultural holdings in Poland in 2002-2010. [In] *Economic Science for rural development no. 41. Proceedings of the 2016 International Conference*, 85-95. Jelgava: LLU ESAF.

- Krzyżanowski Julian. 2009. *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia* (Common Agricultural Policy of the European Union. Selected Issues). Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Pajewski Tomasz. 2014. Wpływ funduszy unijnych na rozwój aktywów trwałych w polskim rolnictwie (Impact of EU funds on development of fixed assets in polish agriculture). *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 360: 108-116.
- Parlińska Agnieszka, Maria Parlińska, Grażyna Rembielak. 2014. Ocena wykorzystania środków PROW 2007-2013 na ułatwienie startu młodym rolnikom (Evaluation of the use of funds RDP 2007-2013 for Setting up of young farmers). *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Agrobiznes. Problemy Ekonomiczne i Społeczne* 360: 188-197.
- Ratajczak Marcin, Magdalena Mądra. 2008. Źródła i bariery finansowania innowacji w sektorze MSP w Polsce (Resources and barriers of the innovation financing in the SME sector in Poland). *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* 69: 43-54.
- Tomczak Franciszek. 2000. *Rozwój rolnictwa światowego. Uwarunkowania i konsekwencje dochodowe* (The development of world agriculture. Conditions and income consequences). Warszawa: Wydawnictwo SGH.
- Wicki Ludwik. 2014. Czynniki wpływające na częstość korzystania z wybranych działań PROW w gospodarstwach rolnych (Factors influencing the frequency of use of selected RDP measures in farms in Poland). *Przegląd Zachodniopomorski* 29 (3/2): 93-103.
- Wilkin Jerzy. 1986. *Współczesna kwestia agrarna* (A modern agrarian issue). Warszawa: PWN.
- Wilkin Jerzy. 2010. Konwergencja systemów czy uniwersalia polityki? Upodabnianie się polityki rolnej Stanów Zjednoczonych i Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej (Convergence of systems or universals of policy? Harmonization between agricultural policy of the United States and the common agricultural policy of the European Union). *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu* 150: 74-90.
- Wójcik Grażyna. 2011. Wspólna Polityka Rolna i jej wpływ na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich po akcesji w Unii Europejskiej (Common Agricultural Policy and its impact on the development of agriculture and rural areas after Poland's accession to the European Union). *Wiadomości Zootechniczne* XLIX (2): 61-68.
- Ziółkowska Justyna. 2005. *Mikroekonomiczna ocena efektywności projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej* (Microeconomic assessment of the effectiveness of investment projects co-financed from the European Union funds). Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.
- http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/PROW_2014-2020. access: 17.06.2017.

Summary

The aim of the study is the presentation and evaluation of the RDP action "bonuses for young farmers" in the use of aid funds. The study on the number of applications submitted and the premiums awarded in spatial form were presented. Data and materials provided by ARMA, CSO statistical studies and available literature of the subject were used. It was found that in the years 2015-2016 the number of applications for co-financing under the sub-measure "Bonuses for young farmers" increased. In general, the assumptions were that the voivodships had a greater share of positive financing decisions, although in two voivodships this dependence did not occur.

Adres do korespondencji
dr hab. Barbara Gołębiowska, prof. SGGW (orcid.org/0000-0003-4073-5274)
mgr Joanna Stefańczyk
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział nauk Ekonomicznych
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
e-mail: barbara_golebiowska@sggw.pl