



**INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY**

**Wspieranie rozwoju  
przedsiębiorczości  
na obszarach wiejskich  
w ramach Wspólnej  
Polityki Rolnej 2020**

**nr 41**

**Warszawa 2012**



**KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI  
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI  
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

**Wspieranie rozwoju  
przedsiębiorczości  
na obszarach wiejskich  
w ramach Wspólnej  
Polityki Rolnej 2020**





INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

# Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej 2020

*Redakcja naukowa*  
*dr inż. Adam Wasilewski*

*Autorzy:*  
*dr inż. Barbara Chmielewska*  
*dr Marcin Gospodarowicz*  
*dr hab. Barbara Roszkowska-Mądra, Uniwersytet w Białymstoku*  
*dr Paweł Siemiński, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu*  
*dr inż. Adam Wasilewski*



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI  
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI  
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

**Warszawa 2012**

Pracę zrealizowano w ramach tematu **Analiza efektów wybranych instrumentów wspólnej polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich**, w zadaniu: *Analiza i ocena instrumentów polityki strukturalnej i regionalnej mających wpływ na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*

Celem niniejszego raportu było zbadanie, jakiego rodzaju rozwiązania w zakresie wspierania rozwoju przedsiębiorczości przewiduje Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku oraz jakie działania mają szansę zostać wdrożone w Polsce w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Badania zostały ponadto zorientowane na określenie potencjalnych możliwości oraz zasadności poszerzenia zakresu wsparcia o instrumenty, które dopuszcza prawo Unii Europejskiej, a które dotychczas nie były wykorzystywane.

Recenzent

*dr hab. Mirosława Kozłowska-Budziak, prof. nadzw. Uniwersytetu w Białymstoku*

Opracowanie komputerowe

*Danuta Lidke*

Korekta

*Krystyna Mirkowska*

Redakcja techniczna

*Leszek Ślipki*

Projekt okładki

*AKME Projekty Sp. z o.o.*

ISBN 978-83-7658-276-4

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej  
– Państwowy Instytut Badawczy  
00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984  
tel.: (22) 50 54 444  
faks: (22) 50 54 636  
e-mail: [dw@ierigz.waw.pl](mailto:dw@ierigz.waw.pl)  
<http://www.ierigz.waw.pl>*

## Spis treści

<b>Wprowadzenie .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w ramach WPR 2020 .....</b>	<b>9</b>
<b>2. Wsparcie podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej przez młodych rolników.....</b>	<b>14</b>
2.1. Prawne podstawy wsparcia działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich .....	15
2.2. Kwestia młodych rolników w rolnictwie UE i Polski .....	18
2.3. Uzasadnienie i przesłanki wsparcia unijnego .....	24
2.3.1. Środki na założenie nowego przedsiębiorstwa – działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich .....	24
2.3.2. Inwestycje w działalność pozarolniczą.....	29
2.3.3. Powiązanie wsparcia z działania 1.a.ii oraz działania 1.b z działaniem 1.c – roczne płatności dla rolników uczestniczących w systemie płatności dla drobnych producentów rolnych .....	34
2.4. Struktura alokacji działań z Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW zgodnie z proponowaną metodologią wyznaczania progów wielkości gospodarstw rolnych uprawnionych do wsparcia.....	34
2.5. Wnioski i rekomendacje .....	41
2.6. Literatura .....	42
<b>3. Wsparcie dla transferu wiedzy i informacji oraz usług doradczych dla mikroprzedsiębiorstw działających na obszarach wiejskich.....</b>	<b>43</b>
3.1. Znaczenie transferu wiedzy, informacji oraz usług doradczych w rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich .....	44
3.2. Rola polityki w transferze wiedzy i informacji oraz rozwoju usług doradczych dla sektora mikroprzedsiębiorstw .....	49
3.3. Obecne rozwiązania w zakresie wsparcia finansowego dla transferu wiedzy i informacji oraz usług doradczych dla sektora mikroprzedsiębiorstw na obszarach wiejskich.....	52
3.4. Skutki wprowadzenia wsparcia finansowego transferu wiedzy i informacji oraz usług doradczych dla sektora mikroprzedsiębiorstw w ramach PROW po 2013 roku.....	59
3.5. Literatura .....	64
<b>4. Wspieranie rozwoju grup producenckich.....</b>	<b>66</b>
4.1. Działalność gospodarcza grup producentów rolnych .....	67
4.1.1. Formy prowadzenia działalności gospodarczej przez grupy producentów rolnych.....	67
4.1.2. Główne korzyści z członkostwa w grupie producentów rolnych .....	68
4.1.3. Rejestracja grupy i zobowiązania podatkowe.....	69
4.2. Wsparcie finansowe grup producenckich.....	70
4.2.1. Wsparcie dla przedsiębiorców .....	70
4.2.2. Wsparcie w ramach WPR.....	70
4.2.3. Realizacja instrumentów pomocy współfinansowanych z Funduszy UE .....	75
4.3. Stan zorganizowania polskich producentów rolnych .....	76
4.4. Grupy i organizacje producentów owoców i warzyw .....	79
4.4.1. Pomoc finansowa w ramach Wspólnej Organizacji Rynków Owoców i Warzyw.....	83
4.4.2. Realizacja pomocy finansowej dla grup producentów owoców i warzyw .....	85
4.4.3. Realizacja pomocy na dofinansowanie funduszu operacyjnego.....	85
4.5. Wspólna Polityka Rolna w latach 2014-2020 wobec grup producentów .....	86

4.6.	Podsumowanie i wnioski.....	89
4.7.	Literatura .....	91
	Podstawowe akty prawne regulujące realizację działania grupy producentów rolnych.....	92
<b>5.</b>	<b>Obowiązek zwiększenia i utrzymania zatrudnienia: bariera czy czynnik efektywnego wykorzystania środków UE w rozwoju mikroprzedsiębiorstw na obszarach wiejskich .....</b>	<b>95</b>
5.1.	Metodyka badania .....	96
5.2.	Analiza sektora mikroprzedsiębiorstw w Polsce w latach 2003-2011 .....	97
5.3.	Fundusze Unii Europejskiej wspierające mikroprzedsiębiorczość.....	103
5.4.	Analiza ilościowa zakresu wspierania mikroprzedsiębiorczości w ramach wybranych działań PROW, RPO i POKL w latach 2007-2011 w odniesieniu do wskaźników zatrudnienia i rozwoju przedsiębiorczości .....	112
5.5.	Podsumowanie i wnioski.....	116
5.6.	Literatura .....	116
<b>6.</b>	<b>Użytki rolne jako czynnik produkcji dla nierolniczych sektorów gospodarki w Polsce .....</b>	<b>118</b>
6.1.	Rynek czynnika ziemia .....	118
6.2.	Wykorzystanie użytków rolnych na cele nierolnicze .....	120
6.3.	Rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej, a zapotrzebowanie na grunty rolne .....	124
6.4.	Podsumowanie i wnioski.....	132
6.5.	Literatura .....	133
	<b>Zakończenie .....</b>	<b>134</b>

## Wprowadzenie

W chwili ukończenia niniejszego opracowania nie były jeszcze znane ostateczne rozwiązania dotyczące wielkości budżetu Unii Europejskiej oraz dystrybucji środków pomiędzy różne obszary wspólnej działalności. Z toczących się debat na powyższe tematy oraz przygotowanych projektów aktów prawnych wynika jednak, że Wspólna Polityka Rolna będzie kontynuowana. Mogą pojawić się co prawda pewne zmiany wielkości i struktury wydatków, ale wydaje się, że dotychczasowe kierunki wsparcia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich zostaną utrzymane. W przypadku Polski możliwe jest więc utrzymanie wsparcia rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, za pomocą różnego rodzaju instrumentów pośrednich i bezpośrednich, stosowanych dotychczas w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Poszerzenie zbioru instrumentów uzależnione będzie jednak od wielkości uzyskanych środków.

Podjęcie we Wspólnej Polityce Rolnej po 2013 roku dalszych działań na rzecz rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w Polsce wydaje się koniecznością. Stosowanie różnych instrumentów wspierających rozwój rolnictwa prowadzić bowiem będzie do poprawy wydajności pracy w tym sektorze, a w konsekwencji do zwiększenia niezagospodarowanych zasobów pracy na rynku. Z uwagi na obecną sytuację gospodarczą kraju należy jednak założyć, że nierolnicze sektory nie będą w stanie zagospodarować uwalnianych zasobów. Na rynku pracy już jest około 2 mln osób bezrobotnych, które oczekują na zatrudnienie w tych sektorach. Ponadto, podaż pracy oraz popyt na nią z reguły cechuje inny rozkład terytorialny, zaś uwalnianie przez rolnictwo zasoby pracy będzie charakteryzować niewielka mobilność. Utrzymanie instrumentów wsparcia rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej we Wspólnej Polityce Rolnej pozwoli więc ograniczyć negatywne skutki powyższego procesu, związane m.in. z degradacją zasobu.

Rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich jest uzasadniony nie tylko ze względu na konieczność zagospodarowania uwalnianych zasobów siły roboczej. Może on mieć również pozytywny wpływ na przemiany strukturalne w rolnictwie, zwłaszcza zmiany struktury agrarnej. W przypadku sukcesu podejmowanych przedsięwzięć gospodarczych w nierolniczych sektorach, osoby będące właścicielami gruntów rolnych mogą być bardziej skłonne do podjęcia decyzji o ich sprzedaży. Grunty rolne stanowią bowiem źródło kapitału o relatywnie niskiej cenie, który może zostać wykorzystany na rzecz rozwoju podjętego przedsięwzięcia gospodarczego. Warunkiem jest jednak niski poziom ryzyka tego przedsięwzięcia, a wsparcie w ramach WPR powinno przyczynić się do jego obniżenia. Niemniej proces rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej może przyczynić się do wzrostu sprzedaży ziemi, a w konsekwencji wzrostu powierzchni pozostałych gospodarstw rolnych. Nie należy jednak oczekiwać w wyniku tego procesu spadku cen ziemi, ponieważ skutki wzrostu sprzedaży będą niwelowane przez systematyczny wzrost popytu na nią. Niemniej z punktu widzenia właścicieli podejmujących działalność gospodarczą poza rolnictwem będzie to zjawisko korzystne. Korzyści może jednak odnieść



również rolnictwo – transfer uwolnionych zasobów ziemi nastąpi prawdopodobnie do gospodarstw o wyższej efektywności.

W związku z powyższym, celem autorów niniejszego raportu było zbadanie, jakiego rodzaju rozwiązania w zakresie wspierania rozwoju przedsiębiorczości przewiduje Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku oraz jakie działania mają szansę zostać wdrożone w Polsce w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Autorzy poddali również analizie różnice w podejściu do wspierania pozarolniczej działalności gospodarczej w bieżącej i przyszłej Wspólnej Polityce Rolnej. Badania zostały ponadto zorientowane na określenie potencjalnych możliwości oraz zasadności poszerzenia zakresu wsparcia o instrumenty, które dopuszcza prawo Unii Europejskiej, a które dotychczas nie były wykorzystywane. Oceniono także instrumenty wspierania przedsiębiorczości funkcjonujące w ramach WPR oraz oddziaływanie czynników niezwiązanych ze Wspólną Polityką Rolną.

W opracowaniu zaprezentowano wyniki powyższych badań w ujęciu tematycznym. W pierwszej kolejności przedstawiona została ocena nowych instrumentów, które mogłyby być wykorzystane do wspierania rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Instrumentami poddanymi analizie w tym przypadku są: bezpośrednie wsparcie podejmowania działalności gospodarczej przez młodych rolników oraz rozwój systemu transferu wiedzy i usług doradczych dla małych i średnich przedsiębiorstw. Kwestie związane z utrzymaniem dotychczasowych instrumentów rozważano natomiast na przykładzie wsparcia dla grup producenckich. Oceniano również obowiązek zwiększenia i utrzymania zatrudnienia przez mikroprzedsiębiorstwa korzystające z pomocy publicznej w ramach WPR. Celem tej oceny było wskazanie możliwości poprawy skuteczności dotychczas wykorzystywanych instrumentów. Ostatnim elementem badań była ocena znaczenia ziemi jako czynnika w procesie rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej. Celem ogólnym było wykazanie istotnej roli czynników, które nie wynikają ze Wspólnej Polityki Rolnej, a które mogą zwiększać lub ograniczać efektywność instrumentów wsparcia stosowanych w jej ramach.

W badaniach zastosowano takie metody, jak: studia dokumentacji, analiza opisowa, analiza porównawcza, analiza korelacji oraz analiza regresji prostej. Podstawowym źródłem informacji były akty prawne oraz projekty aktów prawnych Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej. Uzyskane z nich informacje dotyczące obecnych i przyszłych instrumentów WPR wzbogacono studiami literatury przedmiotu. Materiał empiryczny stanowiły również dane statystyczne GUS oraz wyniki monitoringu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

# **1. Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w ramach WPR 2020**

W obecnym okresie budżetowym ważną rolę w rozwoju sektora MSP na obszarach wiejskich odgrywa Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. W rozporządzeniu nr 1698/2005, dotyczącym wspierania rozwoju obszarów wiejskich ze środków tego funduszu, Rada Unii Europejskiej zaznacza, że istnieje potrzeba towarzyszenia zmianom na obszarach wiejskich poprzez udzielanie pomocy w różnicowaniu działalności gospodarczej. Głównym kierunkiem zmian ma być przechodzenie ludności z działalności rolniczej do nierolniczych sektorów gospodarki. W rozporządzeniu tym podjęte są również kwestie wspierania zatrudnienia, poprawy jakości podstawowych usług, w tym związanych z lokalnym dostępem do technologii informacyjnych i komunikacyjnych (TIK) oraz podejmowania inwestycji uatrakcyjniających obszary wiejskie. Celem działań w powyższych obszarach ma być odwrócenie trendów spadku gospodarczego i społecznego oraz wyludniania terenów wiejskich.

Zgodnie z rozporządzeniem państwa członkowskie powinny w przyznanym ze środków EFRROW wsparciu uwzględnić finansowanie działań związanych z rozwojem szeroko rozumianej gospodarki wiejskiej. Rozdział środków powinien być dokonywany na podstawie doświadczeń inicjatywy Leader oraz z uwzględnieniem wielosektorowych potrzeb w zakresie endogenicznego rozwoju obszarów wiejskich. Rada zaleca również finansowanie przez EFRROW działań na rzecz szeroko rozumianego rozwoju gospodarki wiejskiej, ujętych w lokalnych strategiach rozwoju. Uzyskanie wsparcia finansowego przez sektor małych i średnich przedsiębiorstw jest więc warunkowane przez Radę Unii aktywnym włączeniem się przedstawicieli tego sektora w przygotowanie strategii, która będzie uwzględniać ich interesy.

Istotne znaczenie dla MSP ma artykuł 52 rozporządzenia, który umożliwia wykorzystanie środków EFRROW na zachęcanie do rozwijania działalności turystycznej na obszarach wiejskich. Wsparcie z funduszu powinno być jednak ukierunkowane na tworzenie:

- małej infrastruktury, takiej jak centra informacyjne oraz oznakowanie miejsc turystycznych,
- infrastruktury rekreacyjnej – oferującej dostęp do obszarów przyrodniczych oraz zakwaterowanie o małej liczbie miejsc,
- rozwój lub marketing usług turystycznych związanych z turystyką wiejską.

Zastosowanie pomocy finansowej w tych obszarach daje dość szerokie możliwości mikro-, małym i średnim przedsiębiorstwom podjęcia działalności w sektorze turystycznym na obszarach wiejskich. Równie ważna dla dywersyfikacji działalności gospodarczej na terenach wiejskich jest możliwość wspierania przez fundusz tworzenia systemu usług z zakresu:

- zarządzania gospodarstwem rolnym,
- zastępstwa i usług doradczych dla rolników,
- usług doradczych dla właścicieli lasów.

W rozporządzeniu Rada zaleca przede wszystkim podejmowanie działań na rzecz dywersyfikacji działalności gospodarczej poprzez udzielanie wsparcia mikro-, małym i średnim przedsiębiorstwom. Skutkiem takiego podejścia jest wdrażanie w ramach PROW 2007-2013 różnych działań zorientowanych na rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej. Przykładem bezpośredniego wsparcia są działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” oraz „Różnicowanie działalności gospodarstw rolnych”. Pośrednie oddziaływanie WPR występuje natomiast w przypadku realizacji projektów z takich działań PROW jak „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”, „Odnowa i rozwój wsi” czy „Leader”. Istotny, pozytywny wpływ na rozwój przedsiębiorczości wiejskiej ma również wsparcie dla grup producenckich. Działalność tych grup wykracza bowiem poza obszar produkcji rolnej.

Unia Europejska zamierza jednak wprowadzić pewne zmiany we Wspólnej Polityce rolnej na lata 2014-2020. Z przeprowadzonych studiów dokumentacji wynika, że powinny być one raczej korzystne dla rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Oddziaływanie WPR 2020 na tę sferę zależeć będzie od rozwiązań przyjętych na poziomie poszczególnych krajów. Niemniej proponuje się umożliwienie finansowania priorytetów przyjętych w rozporządzeniu o rozwoju obszarów wiejskich ze środków funduszy strukturalnych, a nie tylko z Europejskiego Funduszu Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (EFRROW). Nowa polityka rolna zakłada również nadanie większej rangi innowacjom jako czynnikowi rozwoju obszarów wiejskich. Proponowane jest bowiem tworzenie grup operacyjnych, w skład których wchodzić będą m.in. rolnicy, doradcy, naukowcy i przedsiębiorcy zainteresowani wdrażaniem innowacyjnych rozwiązań w sektorze rolnym. Potencjalne zmiany w polityce rolnej mogą więc zostać wykorzystane do przyspieszenia dywersyfikacji działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Nie należy się jednak spodziewać dużych zmian na poziomie programów rozwoju w poszczególnych krajach. Z przeprowadzonych badań wynika bowiem, że utrzymane zostaną dotychczas wykorzystywane instrumenty wspierania przedsiębiorczości, które będą podlegać pewnym modyfikacjom w celu bardziej efektywnego wykorzystania środków. Ponadto można oczekiwać harmonizacji instrumentów rozwoju rolnictwa z instrumentami wsparcia sektora rolnego. Niemniej WPR 2020 może być ważnym stymulatorem rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Dynamika i trwałość tego rozwoju nie będą jednak zależeć wyłącznie od wsparcia stosowanego w ramach WPR. Podejmowane przez ludność wiejską przedsięwzięcia mogą bowiem napotkać na wiele barier, związanych np. ze złą sytuacją gospodarczą w kraju i w Europie czy nieodpowiednią polityką podatkową lub polityką przestrzenną. Efektywność środków WPR zależeć więc będzie w dużym stopniu od dostosowania innych instrumentów, które mogą oddziaływać na rozwój przedsiębiorczości.

Utrzymanie dotychczasowych instrumentów wsparcia rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, a nawet pewne poszerzenie ich zakresu, powinno zagwarantować przyjęcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Roz-

woju Obszarów Wiejskich<sup>1</sup>. W propozycji rozporządzenia określono bowiem 2 cele szczegółowe WPR, których osiągnięcie powinno przyczynić się do rozwoju nierolniczych sektorów gospodarki na obszarach wiejskich. Są to:

- cel szczegółowy nr 8 – wspieranie zatrudnienia na obszarach wiejskich oraz wspomaganie zachowania struktur społecznych w obszarach wiejskich;
- cel szczegółowy nr 9 – poprawa gospodarki wiejskiej oraz promocja dywersyfikacji.

Wzrost zatrudnienia oraz zróżnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich w Polsce może nastąpić jedynie w przypadku dalszego rozwoju istniejących przedsiębiorstw lub wzrostu ich liczby. Powinno temu sprzyjać zastosowanie bezpośredniego wsparcia finansowego np. dla sektora mikroprzedsiębiorstw. Nie będzie to jednak działanie nowe, lecz niejako kontynuacja dotychczasowej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Podobnie jak w przypadku działań na rzecz poprawy gospodarki wiejskiej, należy się spodziewać dalszego finansowania rozbudowy urządzeń podstawowej infrastruktury technicznej oraz Internetu.

Jednym z priorytetów przyszłej polityki rolnej Unii Europejskiej jest bowiem zwiększanie integracji społecznej, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich, ze szczególnym naciskiem na następujące sfery:

- a) ułatwianie różnicowania działalności, zakładania nowych małych przedsiębiorstw i tworzenia miejsc pracy;
- b) wspieranie lokalnego rozwoju na obszarach wiejskich;
- c) zwiększanie dostępności technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) na obszarach wiejskich oraz podnoszenie poziomu korzystania z nich i poprawianie ich jakości.

Działania ukierunkowane na realizację powyższych priorytetów były realizowane w Polsce już w ramach Programu Rozwoju Obszarów wiejskich na lata 2007-2013. Było to głównie wsparcie o charakterze inwestycyjnym, prowadzące do rozwoju mikroprzedsiębiorstw wykorzystujących przede wszystkim tradycyjne technologie produkcji lub świadczenia usług. WPR 2020 kładzie większy nacisk na wspieranie przedsięwzięć o charakterze innowacyjnym. Wydaje się więc, że w nowym programie rozwoju powinno zostać uwzględnione wsparcie transferu wiedzy i informacji do sektora małych i średnich przedsiębiorstw, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw. Z badań IERiGŻ-PIB<sup>2</sup> wynika, że brak znajomości branży oraz brak tradycji prowadzenia działalności gospodarczej niezwiązanej z produkcją rolną jest obecnie główną barierą jej podejmowania przez ludność wiejską. Możliwość wsparcia działań na rzecz transferu wiedzy i informacji oraz usług doradczych dla sektora MŚP na obszarach wiejskich jest natomiast dopuszczona w propozycji rozporządzenia w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z funduszu EFRROW w latach 2014-2020.

---

<sup>1</sup> KOM (2011) 627, 2011/0282 (COD) – wersja ostateczna z dnia 12.10.2011.

<sup>2</sup>Ankieta IERiGŻ-PIB 2011.

Artykuł 15. wspomnianego rozporządzenia stwierdza bowiem, że usługi z zakresu transferu wiedzy i informacji mogą być adresowane nie tylko do gospodarstw rolnych, ale również do małych i średnich przedsiębiorstw działających na obszarach wiejskich. W ramach tej pomocy mogą natomiast być prowadzone działania informacyjne, kształcenie zawodowe oraz działania na rzecz nabywania umiejętności, które mogą obejmować:

- szkolenia,
- warsztaty,
- coaching.

Wprowadzenie tego rodzaju wsparcia w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 mogłoby istotnie przyczynić się do wzrostu liczby mikroprzedsiębiorstw na obszarach wiejskich, a jednocześnie wydłużyć okres ich funkcjonowania na rynku. Ponadto powinno ono mieć pozytywny wpływ na efektywność inwestycji mikroprzedsiębiorstw, realizowanych ze środków PROW oraz prowadzić do zmniejszenia ryzyka podejmowanej działalności inwestycyjnej. Wprowadzenie takiego instrumentu wsparcia w mniejszym stopniu zaburza rynek niż w przypadku wsparcia inwestycyjnego. Uzyskanie wsparcia inwestycyjnego może bowiem dawać znaczną przewagę konkurencyjną nad przedsiębiorstwami, które z niego nie korzystały. W skrajnych przypadkach może to prowadzić do zaniku konkurencji na lokalnych rynkach – paradoksalnie na skutek pomocy publicznej. Dostępność wiedzy i informacji umożliwia natomiast lepsze, bardziej efektywne wykorzystanie zasobów przedsiębiorstwa.

Poprawie efektywności w wyniku transferu wiedzy do sektora MŚP, a w tym mikroprzedsiębiorstw, mógłby służyć rozwój systemu usług doradczych dla tych jednostek na obszarach wiejskich. Dotychczas, takie rozwiązanie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w Polsce nie było stosowane. Propozycja rozporządzenia w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich dopuszcza jednak możliwość finansowania usług doradczych oraz szkolenia doradców dla sektora MŚP. Z opinii rządu nt. rozporządzenia KE i Rady<sup>3</sup> wynika jednak, że wsparcie transferu wiedzy i doradztwa będzie adresowane do jednostek, które świadczą te usługi dla sektora rolnego, tj. gospodarstw rolnych.

Analiza stanowiska rządu wobec przyszłej polityki rolnej wskazuje, że kolejny program rozwoju obszarów wiejskich będzie zawierał instrumenty wspierające rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej. Pozytywnie zaopiniowano utrzymanie wsparcia dla grup producenckich oraz inwestycji infrastrukturalnych. Należy się również spodziewać dalszego, bezpośredniego wsparcia dla osób podejmujących nierolniczą działalność gospodarczą. W tym zakresie mogą jednak pojawić się pewne modyfikacje związane z możliwością łączenia tego działania z działaniem „młody rolnik”. Zgodnie z projektem rozporządzenia Komisji i Rady instrument służący tworzeniu nowej dzia-

---

<sup>3</sup> Projekt stanowiska Rządu RP (przygotowany przez MRiRW) wobec projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (COM(2011)627).

łałości gospodarczej na obszarach wiejskich powinien m.in. ułatwiać młodym rolnikom różnicowanie prowadzonej działalności gospodarczej oraz podejmowanie przez nich działalności zaliczanej do sektora MŚP. Istotną rolę w tym działaniu powinny odgrywać projekty łączące rolnictwo i turystykę wiejską, a także projekty zorientowane na inwestycje w energię odnawialną.

Powyższe założenia powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w działaniach przyszłego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. W projekcie swego stanowiska Rząd RP nie kwestionuje bowiem zasadności wsparcia tworzenia i rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich oraz powiązania go ze wsparciem dla młodych rolników. Kwestie sporne dotyczą tylko takich obszarów jak poziom i sposób dokonywania płatności czy rozdział uprawnień do ustalania limitów wielkości gospodarstw uprawnionych do wsparcia. Niemniej Rząd RP przywiązuje dużą wagę do tego działania, ponieważ może się ono przyczynić do poprawy struktury agrarnej. Założenie to jest słuszne, ale poprawy struktury z tytułu wprowadzenia powyższego wsparcia nie należy się spodziewać w krótkim okresie. Nowo podejmowana działalność gospodarcza jest bowiem obciążona dużym ryzykiem. Nie będzie to sprzyjało sprzedaży ziemi w celu dokonania inwestycji w nią. Z kolei ustalenie obowiązku sprzedaży ziemi jako kryterium dostępu może znacznie ograniczyć liczbę beneficjentów. Ustalenie optymalnych zasad powyższego działania jest dość skomplikowane, niemniej może ono odegrać istotną rolę w przemianach strukturalnych na obszarach wiejskich.

Siła oddziaływania poszczególnych instrumentów WPR 2020 na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich będzie jednak zależeć nie tylko od przyjętych rozwiązań co do zakresu instrumentów czy kryteriów finansowania, ale również od kwoty środków przeznaczonych na ten cel. Spodziewana redukcja budżetu Unii Europejskiej może bowiem doprowadzić do sytuacji, w której wprowadzenie nowych instrumentów wspierania przedsiębiorczości przyczyni się do nadmiernego ich rozdrobnienia. W konsekwencji spowoduje nawet zmniejszenie wpływu WPR na tworzenie pozarolniczej działalności gospodarczej w porównaniu do bieżącego okresu budżetowego. Przyjęcie określonych rozwiązań na poziomie kraju uzależnione jest więc w dużej mierze od wielkości uzyskanych funduszy. Ograniczenie działań wspierających w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich nie musi jednak oznaczać zaniechania danej formy wsparcia przez państwo. Przykładowo, jeśli tworzenie mikroprzedsiębiorstw przez młodych rolników wspierane będzie przez PROW, to poza tym programem można stworzyć system wspierania transferu wiedzy i usług doradczych dla sektora MŚP. W warunkach ograniczonego budżetu równie istotne będzie kompleksowe wsparcie rozwoju przedsiębiorczości. Wspólna Polityka Rolna oferuje bowiem jedynie dość ograniczony zakres tych instrumentów. Ich stosowaniu powinny towarzyszyć odpowiednie działania dostosowawcze w wielu innych obszarach, np. w polityce fiskalnej, polityce przestrzennej czy w obrębie inżynierii finansowej.

## **2. Wsparcie podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej przez młodych rolników**

Propozycje reform WPR UE znajdują swoje oparcie w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014-2020. Powyższe propozycje stanowią oparcie dla pakietu rozporządzeń Komisji dotyczących realizacji WPR w kolejnej perspektywie budżetowej. W strategii EUROPA 2020 wskazano między innymi w ramach priorytetów unijnych, że celami rozwoju obszarów wiejskich jest poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych oraz zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich. Niezależnie od proponowanych zmian, w polityce rozwoju obszarów wiejskich nadal aktualne pozostają długoterminowe cele strategiczne, takie jak zwiększanie konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi i działaniami na rzecz klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich.

Podstawowe znaczenie dla rozwoju oraz konkurencyjności obszarów wiejskich ma wspieranie procesów tworzenia i rozwijania działalności gospodarczej. Może być realizowane w dwóch formach, to znaczy dotyczyć wsparcia gospodarstw rolnych i/lub działalności pozarolniczej. Takie podejście wydaje się być uzasadnione tym, że z jednej strony daje szansę rolnikom, w tym młodym rolnikom na prowadzenie działalności rolniczej i strukturalne dostosowanie ich gospodarstw do wymagań rynku, z drugiej strony umożliwia im (również młodym rolnikom), członkom ich rodzin lub mieszkańcom obszarów wiejskich w ogóle, na różnicowanie działalności w kierunku działalności pozarolniczej oraz tworzenie i rozwijanie MŚP prowadzących działalność pozarolniczą. Tak ukierunkowane wsparcie przyczyniać się będzie do rozwoju gospodarstw rolnych – głównie jednak takich, których działalność rolnicza jest rentowna lub potencjalnie rentowna – oraz do tworzenia „nowej tkanki gospodarczej” na obszarach wiejskich w postaci przedsiębiorstw pozarolniczej działalności gospodarczej, głównie firm MŚP, które są przecież podstawą unijnej gospodarki wiejskiej. W efekcie wsparcia rozwoju gospodarstw rolnych i działalności pozarolniczej możliwe jest uzyskanie pozytywnych skutków w postaci ochrony i tworzenia nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich oraz ograniczenie sezonowych wahań zatrudnienia. Powinny być wspierane przede wszystkim przedsięwzięcia sprzyjające integracji przedsiębiorstw i powstawaniu sieci lokalnych powiązań międzysektorowych, polegające między innymi na łączeniu rolnictwa, agroturystyki, przetwórstwa rolno-spożywczego, dziedzictwa przyrodniczego i/lub kulturowego oraz OZE .

Pomimo już blisko dziesięcioletniego wspierania rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce ze środków unijnych, sytuacja strukturalna polskiego rolnictwa wymaga prowadzenia dalszej aktywnej polityki rolnej. Uczestnictwo polskiego rolnictwa we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej przyczyniło się do poprawy konkurencyjności zarówno całego sektora rolnego, jak i poszczególnych podmiotów. Pomimo to, jednak nadal istnieją znaczne różnice strukturalne pomiędzy Polską i innymi pań-

stwami UE. Dlatego, aby zapewnić trwanie i rozwój gospodarstw oraz „witalność” obszarów wiejskich konieczne jest kontynuowanie działań na rzecz wsparcia agrobiznesu oraz wsi, w czym szczególnie ważną rolę pełnią fundusze unijne. Przede wszystkim, w kolejnych latach należy umożliwić dalszą modernizację i restrukturyzację tych podmiotów, których potencjał produkcyjny pozwala na podjęcie wyzwań konkurencyjnych na europejskim rynku. Poza tym, należy umożliwić dokonanie przemian pokoleniowych, w celu powstania nowych, silnych i nowoczesnych gospodarstw, prowadzonych przez rolników i/lub młodych rolników. Osobom prowadzącym gospodarstwa niewielkie obszarowo i słabsze ekonomicznie należy z kolei albo umożliwić odejście od zawodu rolnika i rozpoczęcie innej działalności, albo pomóc w takiej restrukturyzacji gospodarstw, aby były one w stanie generować odpowiednie dochody, wykorzystując posiadane zasoby ziemi i pozostałych środków produkcyjno-kapitałowych. W celu zapewnienia możliwie największej skuteczności podejmowanych działań konieczne jest przyjęcie kryteriów delimitacyjnych dla beneficjentów. Regionalne zróżnicowanie rolnictwa w Polsce wymaga określenia różnych kryteriów, odpowiadających sytuacji poszczególnych regionów. W konsekwencji alokacja i wykorzystanie środków z różnych działań będzie zróżnicowana regionalnie, ale odpowiednia do sytuacji strukturalnej i potrzeb podmiotów. Pewnym wskazaniem do określenia kryteriów kwalifikacyjnych dla potencjalnych beneficjentów mogą być dotychczasowe wyniki wdrażania działań PROW 2007-2013 związanych z zakładaniem i/lub rozwijaniem działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich.

## **2.1. Prawne podstawy wsparcia działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich**

Polityka interwencji realizowana w przyszłej perspektywie budżetowej Unii Europejskiej, tj. w latach 2014-2020, znajduje swoje uzasadnienie w przyjętej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego „EUROPA 2020”. Zgodnie z ustanowionymi zasadami wsparcia przyjęto stosowanie uproszczonego zestawu środków, aby realizowana polityka była bardziej przejrzysta dla beneficjentów, a jednocześnie gwarantowała wyższą skuteczność podejmowanych działań. Pomimo przyjęcia nowych zasad wsparcia w wymiarze ogólnym, kontynuowane będzie rozwiązanie z 2000 roku, polegające na podzieleniu WPR na dwa filary<sup>4</sup>. Przyjęte wówczas rozwiązania okazały się skuteczne dla części gospodarstw rolnych głównie z punktu widzenia procesów inwestycyjnych w gospodarstwach, w tym również w gospodarstwach młodych rolników w aspekcie ich modernizacji i restrukturyzacji, powodując poprawę konkurencyjności. Jednocześnie jednak okazały się niewystarczające z punktu widzenia wspierania tworzenia nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich. Brak dostatecznej liczby miejsc pracy na obszarach wiejskich przyczynia się do relatywnie niższej jakości życia mieszkańców, wpływa też negatywnie na procesy rozwoju społeczności wiejskich.

---

<sup>4</sup> Przyjęto wówczas, że w ramach I filaru WPR realizowane będą płatności bezpośrednie i środki rynkowe, zaś w ramach II filaru WPR realizowane będzie wieloletnie wsparcie rozwoju obszarów wiejskich.



Pomimo upływu prawie półtorej dekady od ukierunkowania wsparcia na rozwój obszarów wiejskich w ramach II filaru WPR, dotychczasowe zmiany są więc niewystarczające, a wyzwania rozwojowe, pozostają aktualne. Jeśli zatem mieszkańcy UE, w tym także obszarów wiejskich, mają faktycznie uczestniczyć w „inteligentnym”, trwałym i „sprzyjającym włączeniu społecznemu” wzroście gospodarczym, co stanowi wyznacznik dążeń strategii „EUROPA 2020”, konieczne jest podjęcie wyzwań rozwojowych i poprzez zamierzone interwencje rozwiązywanie występujących problemów. W tym też celu określono misję rozwoju obszarów wiejskich przyjmując, że ma być ona spójna z ogólnymi celami WPR oraz celami strategii „EUROPA 2020”. Tak określona misja rozwoju obszarów wiejskich obejmuje:

- zwiększenie konkurencyjności rolnictwa,
- zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi oraz działania w obszarze ochrony klimatu,
- zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich.

Wyżej wskazane długoterminowe cele rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie budżetowej 2014-2020 zostały skwantyfikowane w postaci sześciu priorytetów PROW:

1. ułatwianie transferu wiedzy w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich,
2. poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych,
3. poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie,
4. odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa,
5. wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym,
6. zwiększanie włączenia społecznego, ograniczenie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

Z perspektywy mieszkańców obszarów wiejskich, dla działalności pozarolniczej największe znaczenie ma szósty priorytet PROW. W ramach tego priorytetu wśród obszarów interwencji znajduje się ułatwienie różnicowania działalności, zakładanie nowych małych przedsiębiorstw i tworzenie miejsc pracy. Wskazywane obszary interwencji w ramach rozwoju obszarów wiejskich są kluczowe dla znaczącej części populacji, bowiem blisko 15% mieszkańców regionów z przewagą obszarów wiejskich cierpi z powodu wskaźnika zatrudnienia o około połowę niższego od średniej unijnej, ponadto w wielu tychże regionach występuje niski wskaźnik PKP na mieszkańca; w konsekwencji sytuacja ta przekłada się na niskie dochody ludności.

Podobnie jak w poprzednich okresach budżetowych, tak i w latach 2014-2020 implementacja wsparcia środkami PROW realizowana będzie na mocy unijnego prawodawstwa. Podstawowym dokumentem programowym pozostaje w tym względzie Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiej-

skich (EFRROW)<sup>5</sup>. Obecna forma rozporządzenia PROW została dostosowana do wspólnych ram strategicznych polityki unijnej – środki zostały podzielone wg rodzajów wsparcia i beneficjentów, nie zaś, jak w obecnej perspektywie, wg priorytetów wsparcia. Liczba narzędzi wsparcia w perspektywie 2014-2020 ma być mniejsza niż w latach 2007-2013, nie oznacza to jednak zmniejszenia zakresu wsparcia. Paleta narzędzi wsparcia została ograniczona wskutek połączenia niektórych dotychczasowych działań. Jednocześnie można wskazać, że PROW 2014-2020 pozostaje tak skonstruowany, że z jednej strony charakteryzuje go elastyczność możliwych interwencji, z drugiej zaś strony możliwe jest też ukierunkowanie wsparcia, zgodne ze swoistymi potrzebami na przykład ze strony młodych rolników, drobnych producentów, czy też rozwijania działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich lub promowania tzw. krótkich łańcuchów dostaw. Jeśli chodzi o możliwą interwencję w obszarze wspierania działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich, bezpośrednie odniesienie można odnaleźć w w/w rozporządzeniu, art. 20 – Rozwój gospodarstw rolnych i działalności gospodarczej. W punkcie 1, lit. a) (ii), zostało wskazane, że wsparcie w ramach tego środka obejmuje środki na założenie nowego przedsiębiorstwa – działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich. Wsparcie to może być udzielone rolnikom lub członkom gospodarstw rolnych różnicującym swoją działalność w kierunku działalności pozarolniczej lub mikroprzedsiębiorstwom i małym przedsiębiorstwom prowadzącym działalność pozarolniczą na obszarach wiejskich. Wsparcie takie jest uzależnione od przedłożenia przez wnioskodawcę planu operacyjnego, którego wdrożenie musi się rozpocząć w terminie sześciu miesięcy od dnia wydania decyzji o udzieleniu pomocy. Środki mogą być wypłacane w co najmniej dwóch ratach przez okres maksymalnie 5 lat, zaś same raty mogą mieć charakter degresywny, przy czym wypłata ostatniej raty wsparcia uzależniona jest od prawidłowej realizacji planu operacyjnego. Kwota wsparcia w ramach tej interwencji pozostaje do określenia przez państwo członkowskie, z uwzględnieniem sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru objętego programem. Na tę chwilę w rozporządzeniu została wskazana maksymalna kwota wsparcia, która może wynosić 70 tys. €. Warto zauważyć, że w ramach działania *Rozwój gospodarstw rolnych i działalności gospodarczej, założenie nowego przedsiębiorstwa – działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich* doszło do połączenia dwóch działań realizowanych dotychczas w perspektywie budżetowej 2007-2013 jako osobne. Tymczasem można wskazywać na pewien chaos informacyjny co do konstrukcji zasad wsparcia, bowiem z jednej strony mowa jest w rozporządzeniu o *zakładaniu nowego przedsiębiorstwa*, z drugiej zaś zostało także wskazane, że pomoc może być udzielona *mikroprzedsiębiorstwom i małym przedsiębiorstwom prowadzącym działalność pozarolniczą na obszarach wiejskich*, zatem już funkcjonującym na rynku. Intencją ustawodawcy było, jak się wydaje, aby z jednej strony wsparcie adresować do nowopowstających przedsiębiorstw w przypadku takich beneficjentów, którzy po raz pierwszy zakładają przedsiębiorstwo – uruchamiają działalność pozarolniczą w gospodarstwie rolnym

---

<sup>5</sup> Bruksela, dnia 12.10.2011 KOM(2011) 627 wersja ostateczna 2011/0282 (COD).

w drodze różnicowania dotychczasowej działalności gospodarczej (de facto rolniczej), z drugiej zaś, kierować wsparcie do podmiotów, które już prowadzą działalność pozarolniczą, ale tylko takich, które posiadają status mikroprzedsiębiorstw lub małych przedsiębiorstw. Jeśli uznać takie rozwiązanie za prawdziwe, to z populacji beneficjentów byłyby wykluczone nowopowstające przedsiębiorstwa spełniające status mikroprzedsiębiorstw lub małych przedsiębiorstw będące w fazie organizacji w chwili składania wniosków, a więc nie posiadające jeszcze historii działania. Można więc przyjąć, że działanie powinno być realizowane w dwóch schematach wsparcia, mianowicie:

- schemat I – dla nowo powstających przedsiębiorstw, gdzie założycielami są rolnicy lub członkowie ich rodzin różnicujący działalność gospodarczą,
- schemat II – dla funkcjonujących przedsiębiorstw posiadających status mikroprzedsiębiorstwa lub małego przedsiębiorstwa (czyli podmiotów rozwijających działalność gospodarczą).

Nawiązując do istoty problemu badawczego wskazanego w tytule opracowania, nie sposób odnaleźć jakiegokolwiek bezpośredni odnośnik dotyczący wsparcia zakładania przedsiębiorstwa działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich przez młodych rolników. Niemniej, biorąc pod uwagę rolę młodych rolników w gospodarce – rolnictwie unijnym, w szczególności zaś w Polsce, warto się przyjrzeć temu problemowi badawczemu.

## **2.2. Kwestia młodych rolników w rolnictwie UE i Polski**

Generalnie można dojść do wniosku, że młodzi rolnicy w UE borykają się głównie z problemami wynikającymi z trudnego dostępu do ziemi oraz do środków finansowych, w tym kredytów. Ponadto, młodzi ludzie są zniechęceni pracą w rolnictwie z powodu braku równowagi w łańcuchu dostaw żywności, czego przejawem są duże różnice w poziomie cen otrzymywanych przez rolników a cenami finalnymi płaconymi przez konsumentów. W efekcie zainteresowanie młodych ludzi pozostawaniem na wsi i prowadzeniem działalności rolniczej jest coraz mniejsze. Trzeba jednak wskazać, że sytuacja jest różna w krajach UE-15 i krajach UE-12 – w tych drugich, „starych” krajach UE, relatywnie gorsza. Odzwierciedleniem skali zjawiska jest proporcja liczby młodych rolników do tych w wieku ponad 55 lat: wynosi ona w Europie przeciętnie jak 1 do 9, co oznacza, że na jednego rolnika w wieku poniżej 35 lat przypada 9 rolników w wieku powyżej 55 lat. W niektórych krajach jest daleko gorzej, na przykład w Portugalii, Hiszpanii, we Włoszech, Wielkiej Brytanii i Bułgarii, z kolei w wybranych krajach UE odwrotnie, jak w Austrii, Niemczech i Polsce. Ogółem w krajach UE obserwuje się systematyczny ubytek liczby rolników, przy czym populacja młodych rolników maleje bardziej znacząco.

Jak wskazywano wcześniej, Polska jest jednym z krajów, których problem młodych rolników dotyka w mniejszej skali niż wiele innych państw UE-15. Przeciętnie w kraju udział młodych kierowników gospodarstw rolnych w ich populacji ogółem stanowi 25% (tabela 1). W układzie regionalnym zjawisko pozostaje zróżnicowane.

W województwach: kujawsko-pomorskim, lubelskim, łódzkim, mazowieckim, podlaskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim i wielkopolskim przekracza przeciętny poziom krajowy, w pozostałych województwach jest niższy. Najlepiej kształtuje się sytuacja w woj. wielkopolskim, podlaskim i kujawsko-pomorskim, gdzie młodzi rolnicy stanowią od 28 do 28,6%. Odmienne w województwie śląskim – tu udział młodych rolników wynosi niewiele poniżej 20%. Najmniej liczna populacja młodych rolników w porównaniu do pozostałych województw występuje w mazowieckim, lubelskim i małopolskim, od 10,8% do 14,1%. Równie ważna jest też kwestia pracujących w rolnictwie, bowiem rzutuje to na strukturę rolnictwa i rynek pracy w ogóle. Z prawie 4,5 mln osób pracujących w polskim rolnictwie, niemal 1/3 z nich to osoby młode, zaś populacja osób w wieku 55 lat i powyżej była jednak nieznacznie niższa, wynosiła niespełna 28% ogółu [tabela 2]. Takie relacje wskazują, że w polskim rolnictwie obecnie nie występuje na szeroką skalę problem starzenia się rolników, bowiem przeciętnie na 1 pracującego do 40 roku życia przypada poniżej 1 osoby w wieku powyżej 55 lat.

Jednocześnie można wskazać, że przy braku efektu „pchnięcia” w postaci rozwijania pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich, przez długie lata sytuacja na rynku pracy na obszarach wiejskich będzie głównie wynikiem obecnych relacji w zatrudnieniu. Relacja pomiędzy liczbą pracujących wg wieku, tj. do 40 roku a powyżej 55 lat najbardziej korzystnie kształtuje się w województwach wielkopolskim, pomorskim i kujawsko-pomorskim, bowiem wynosi odpowiednio 0,75, 0,75 i 0,67 osoby. Procesy starzenia się rolników najbardziej zaawansowane są w województwach dolnośląskim, lubuskim, podkarpackim, śląskim i zachodniopomorskim; analogiczny wskaźnik przekracza 1. Skala problemów na wiejskich rynkach pracy jest duża, a jej odzwierciedleniem może być np. wykorzystanie zasobów pracy w rolnictwie indywidualnym. Otóż nakłady pracy ponoszone przez pracujących w rolnictwie indywidualnym jednoznacznie wskazują na brak wykorzystania będącego w dyspozycji potencjału. Przeciętnie w kraju nakład pracy na osobę kształtuje się na poziomie 0,4 AWU (tabela 3), zaś najbardziej efektywne wykorzystanie potencjału pracy osiąga poziom 0,7 AWU. Zatem na obszarach wiejskich całego kraju istnieje potrzeba tworzenia i rozwijania miejsc pracy w działalnościach pozarolniczych.

Tabela 1. Kierownicy gospodarstw rolnych wg wieku i województw w 2010 r.

Województwa	Ogółem	Poniżej 40 lat	40-64 lata	65 lat i więcej	Struktura							
					ogółem	poniżej 40 lat	40-64 lata	65 lat i więcej	ogółem	poniżej 40 lat	40-64 lata	65 lat i więcej
osoby					%							
Polska	1 891 065	472 125	1 210 307	208 633	100,0	25,0	64,0	11,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dolnośląskie	83 997	18 184	56 144	9 669	100,0	21,6	66,8	11,5	4,4	3,9	4,6	4,6
Kujawsko-pomorskie	77 905	22 254	51 502	4 148	100,0	28,6	66,1	5,3	4,1	4,7	4,3	2,0
Lubelskie	233 559	62 180	146 409	24 970	100,0	26,6	62,7	10,7	12,4	13,2	12,1	12,0
Lubuskie	30 853	6 639	20 106	4 108	100,0	21,5	65,2	13,3	1,6	1,4	1,7	2,0
Łódzkie	143 521	40 309	92 004	11 208	100,0	28,1	64,1	7,8	7,6	8,5	7,6	5,4
Małopolskie	221 377	51 191	137 139	33 047	100,0	23,1	61,9	14,9	11,7	10,8	11,3	15,8
Mazowieckie	247 963	66 410	161 838	19 715	100,0	26,8	65,3	8,0	13,1	14,1	13,4	9,4
Opolskie	36 820	8 924	23 964	3 932	100,0	24,2	65,1	10,7	1,9	1,9	2,0	1,9
Podkarpackie	223 295	46 830	135 786	40 678	100,0	21,0	60,8	18,2	11,8	9,9	11,2	19,5
Podlaskie	92 291	26 003	59 405	6 883	100,0	28,2	64,4	7,5	4,9	5,5	4,9	3,3
Pomorskie	47 149	12 098	31 424	3 626	100,0	25,7	66,6	7,7	2,5	2,6	2,6	1,7
Śląskie	102 694	20 102	66 627	15 965	100,0	19,6	64,9	15,5	5,4	4,3	5,5	7,7
Świętokrzyskie	114 863	28 015	72 990	13 858	100,0	24,4	63,5	12,1	6,1	5,9	6,0	6,6
Warmińsko- mazurskie	52 245	13 711	34 565	3 969	100,0	26,2	66,2	7,6	2,8	2,9	2,9	1,9
Wielkopolskie	144 201	40 347	94 739	9 115	100,0	28,0	65,7	6,3	7,6	8,5	7,8	4,4
Zachodniopomorskie	38 333	8 926	25 664	3 743	100,0	23,3	67,0	9,8	2,0	1,9	2,1	1,8

Źródło: Charakterystyka gospodarstw rolnych 2010 – Wyniki PSR 2010; GUS.

Tabela 2. Pracujący w rolnictwie indywidualnym wg wieku w 2010 r.

Województwa	Ogółem	w tym:		Struktura			Liczba osób w wieku 55 lat i więcej na 1 osobę w wieku do 40 lat
		poniżej 40 lat	55 lat i więcej	ogółem	poniżej 40 lat	55 lat i więcej	
Polaska	4449,9	1 349	1 229	100,0	30,3	27,6	0,91
Dolnośląskie	175,0	46	55	100,0	26,2	31,6	1,21
Kujawsko-pomorskie	172,8	55	37	100,0	31,9	21,5	0,67
Lubelskie	564,8	178	154	100,0	31,5	27,3	0,87
Lubuskie	63,6	17	21	100,0	25,9	32,4	1,25
Łódzkie	342,8	107	87	100,0	31,3	25,5	0,81
Małopolskie	558,3	172	166	100,0	30,9	29,7	0,96
Mazowieckie	567,4	179	139	100,0	31,5	24,6	0,78
Opolskie	85,2	24	24	100,0	28,5	27,9	0,98
Podkarpackie	561,8	165	180	100,0	29,3	32,0	1,09
Podlaskie	213,1	67	51	100,0	31,3	23,9	0,76
Pomorskie	107,3	35	26	100,0	32,2	24,2	0,75
Śląskie	231,0	59	77	100,0	25,5	33,3	1,30
Świętokrzyskie	284,3	86	83	100,0	30,4	29,3	0,96
Warmińsko-mazurskie	108,1	32	25	100,0	29,1	23,3	0,80
Wielkopolskie	338,8	108	82	100,0	31,9	24,1	0,75
Zachodniopomorskie	75,7	20	21	100,0	26,2	28,1	1,08

Źródło: Charakterystyka gospodarstw rolnych 2010 – Wyniki PSR 2010, GUS.

Tabela 3. Nakłady pracy osób pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych w 2010 r. (tys. AWU/osoba)

Województwa	Ogółem	Osoby w wieku (lata)					
		15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 i więcej
Polska	0,4	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4
Dolnośląskie	0,4	0,2	0,4	0,4	0,5	0,4	0,3
Kujawsko-pomorskie	0,5	0,3	0,5	0,6	0,7	0,6	0,3
Lubelskie	0,4	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,3
Lubuskie	0,4	0,2	0,4	0,4	0,5	0,4	0,3
Łódzkie	0,5	0,3	0,4	0,5	0,6	0,5	0,4
Małopolskie	0,4	0,2	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4
Mazowieckie	0,5	0,3	0,5	0,6	0,6	0,5	0,4
Opolskie	0,4	0,3	0,4	0,5	0,5	0,4	0,3
Podkarpackie	0,3	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Podlaskie	0,5	0,3	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4
Pomorskie	0,5	0,3	0,5	0,6	0,6	0,5	0,3
Śląskie	0,3	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3
Świętokrzyskie	0,5	0,3	0,4	0,5	0,6	0,5	0,4
Warmińsko-mazurskie	0,5	0,3	0,5	0,6	0,6	0,5	0,3
Wielkopolskie	0,5	0,3	0,5	0,6	0,6	0,5	0,3
Zachodniopomorskie	0,4	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Charakterystyka gospodarstw rolnych 2010 – Wyniki PSR 2010, GUS.*

Wspieranie procesów inicjujących działalność pozarolniczą na obszarach wiejskich wpisuje się w tzw. wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, którego początki można wskazać w reformie WPR UE z 1992 r., określanej mianem reformy Mac Shary'ego. Idea wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich zyskała zainteresowanie wskutek wystąpienia w latach dziewięćdziesiątych sytuacji kryzysowej w unijnym rolnictwie. Myśl ta została po raz pierwszy inkorporowana do polskiego rolnictwa w postaci dokumentów rządowych pt. *Strategia dla Polski oraz Założenia polityki społeczno-gospodarczej dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej do 2000 roku*, a swoistym impulsem do podjęcia tych kierunków działań były i nadal są efekty transformacji społeczno-gospodarczej Polski z ostatniej dekady XX wieku. Można przyjąć, że wówczas w polskim życiu gospodarczym nastąpiło przewartościowanie i zrozumienie, że dla wsi równie ważne jak rolnictwo są inne działy gospodarki i tworzone w nich nowe miejsca pracy w zawodach pozarolniczych albo związanych z rolnictwem i jego otoczeniem. Jednocześnie rozwój funkcji pozarolniczych na obszarach wiejskich pozytywnie oddziałuje na procesy modernizacji samego rolnictwa, sprawia bowiem że pewna grupa osób pracujących w gospodarstwach rolnych może z rolnictwa odejść. Potrzeby modernizacyjne polskiego rolnictwa należy uznać za duże, bowiem jak wskazuje Poczta (2010) „...rolnictwo polskie cechuje niższa wydajność kapi-

tału (o ok. 2/3 średniej w gospodarce narodowej) i około czterokrotnie niższa wydajność pracy, co wskazuje na konieczność dalszego zmniejszenia zasobów pracy w rolnictwie”. Dlatego wszelkie inicjatywy w obszarze wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich są ze wszech miar pożądane i należy je wspierać, mając na uwadze konkurencyjny rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Przedsiębiorczość wiejska dla wielu mieszkańców obszarów wiejskich, zarówno bezrobotnych, jak i pracujących w gospodarstwach rolnych przede wszystkim w niepełnym wymiarze, stanowi szansę poprawy sytuacji materialnej i zmniejszenia problemów ekonomicznych.

Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w dużej mierze jest skorelowany z problematyką zrównoważonego rozwoju, który tym się przejawia, że w przestrzeń wiejską zostają wkomponowane różnorodne funkcje pozarolnicze. Jak wskazują Durand i Huylensbroeck (2003), wdrażanie zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich wiąże się z poszukiwaniem przez mieszkańców wsi alternatywnych i dodatkowych źródeł dochodu, a pomocną drogą w urzeczywistnianiu tych dążeń jest podejmowanie działalności gospodarczej.

Na terenach wiejskich rozwój działalności pozarolniczej uwarunkowany jest różnymi czynnikami, wśród tych można wskazać wewnętrzne oraz zewnętrzne. Jako główne uwarunkowania implikujące rozwój działalności pozarolniczych na obszarach wiejskich można wymienić następujące:

1. Zapotrzebowanie na rekreację, z której korzysta głównie ludność przebywająca na terenach wiejskich czasowo. Popyt ten stanowi czynnik zewnętrzny rozwoju obszarów wiejskich, powodujący poprawę warunków bytowych ludności wiejskiej.
2. Zapotrzebowanie ludności wiejskiej na szeroko rozumianą obsługę. Pobudzenie, a następnie zaspokojenie tego pobytu przyczynia się do podniesienia stopy życiowej miejscowej ludności oraz powstrzymania odpływu ludności ze wsi.
3. Industrializacja obszarów wiejskich oparta na istniejących lub potencjalnych zasobach lokalnych (np. surowce, siła robocza) lub na zasobach zewnętrznych (np. kapitał, siła robocza).
4. Urbanizacja wprowadzona z zewnątrz, która występuje w dwojakiej formie: koncentracji przestrzennej wielofunkcyjnej obsługi ludności na terenie wsi oraz pogłębienia związków między miastem a wsią objawiającego się dojazdami do pracy do miasta ludności wiejskiej i dodatkowym dopływem dochodów na tereny wiejskie. Widoczne jest również rozszerzenie funkcji miasta w zakresie obsługi społecznej, konsumpcyjnej i produkcyjnej na obszary wiejskie.

Dotychczasowe doświadczenia z realizacji działań, których celem jest rozwój działalności pozarolniczych na obszarach wiejskich przynajmniej z perspektywy wybranych krajów członkowskich UE wydają się być bardzo zachęcające i obiecujące, bowiem kreowanie polityki rozwoju przedsiębiorczości przynosi pozytywne rezultaty. Przejawia się to w tym, że coraz więcej gospodarstw rolnych czerpie część swoich dochodów z prowadzenia działalności pozarolniczej. W niektórych państwach proces wielofunkcyjności rolnictwa jest bardzo zaawansowany. W Finlandii aż 29% gospodarstw rolnych obok podstawowej funkcji rolniczej prowadzi działalność w obrębie



innych sekcji gospodarki narodowej. We Francji tymi pozarolniczymi działalnościami zajmuje się co czwarte gospodarstwo rolne, w Wielkiej Brytanii 24,0% gospodarstw, w Niemczech i Holandii po 22,5% gospodarstw, w Rumunii 22,1% gospodarstw, a w Austrii 21,4% gospodarstw. W Polsce ich liczba w świetle danych EUROSTAT-u zwiększyła się w latach 2003-2005 z 3,3% do 5,4% [Analiza działalności gospodarczych...].

### **2.3. Uzasadnienie i przesłanki wsparcia unijnego**

#### **2.3.1. Środki na założenie nowego przedsiębiorstwa – działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich**

Analiza danych (tabela 4) wskazuje, że populacja gospodarstw rolnych, w których prowadzona była równoległe działalność pozarolnicza liczyła niewiele powyżej 115 tys. jednostek. Największa liczba gospodarstw rolnych prowadziła zróżnicowaną działalność w takich województwach, jak małopolskie, mazowieckie, łódzkie, lubelskie i wielkopolskie.

Ogółem w co dwudziestym polskim gospodarstwie rolnym realizowano ideę wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa (tabela 5). Warto zauważyć, że najgorzej kształtuje się sytuacja pod tym względem w gospodarstwach najmniejszych, w szczególności w grupie do 1 ha UR, w których na jedno gospodarstwo prowadzące działalność pozarolniczą przypada aż ponad 25 z działalnością wyłącznie rolniczą. W grupie gospodarstw 1-20 ha UR również występuje niski poziom dywersyfikacji działalności. Najlepsza jest sytuacja w gospodarstwach większych, szczególnie powyżej 100 ha i niewiele gorzej 50-100 ha UR – na jedno gospodarstwo z działalnością rolniczą i pozarolniczą przypada odpowiednio 3,6 i 8,2 gospodarstw wyłącznie z działalnością rolniczą.

Tabela 4. Gospodarstwa rolne w Polsce prowadzące działalność gospodarczą inną niż tylko rolnicza

Województwa	Ogółem	Grupy obszarowe gospodarstw rolnych (ha)										
		0 - 1	1 - 2	2 - 3	3 - 5	5 - 10	10 - 15	15 - 20	20 - 30	30 - 50	50 - 100	100 i więcej
Polska	115 150	24 052	18 335	13 623	15 748	19 961	9 073	3 773	4 298	2 823	1 709	1 755
Dolnośląskie	5 960	878	935	835	799	894	549	200	292	221	169	188
Kujawsko-pomorskie	5 708	1 105	671	336	631	997	678	300	491	268	116	115
Lubelskie	10 710	2 267	1 372	1 239	1 231	2 623	1 002	318	326	187	75	71
Lubuskie	1 872	209	224	150	289	294	160	106	80	157	75	129
Łódzkie	12 835	2 144	1 678	1 821	1 811	3 119	1 033	480	420	192	83	56
Małopolskie	16 751	6 121	3 747	2 482	2 464	1 322	364	52	81	40	41	37
Mazowieckie	13 205	2 148	2 170	1 284	2 277	2 865	1 031	339	618	249	134	92
Opolskie	3 558	984	741	338	426	367	192	111	107	78	101	112
Podkarpackie	6 524	1 503	1 226	1 003	1 140	1 011	317	99	75	57	48	45
Podlaskie	3 168	106	401	140	364	978	514	218	247	111	62	28
Pomorskie	4 113	766	322	369	361	832	498	239	270	188	143	126
Śląskie	7 090	1 333	1 994	1 136	976	923	272	93	127	116	41	80
Świętokrzyskie	4 460	634	910	677	810	803	360	96	65	69	18	18
Warmińsko-mazurskie	4 358	512	526	375	359	488	635	297	478	330	194	164
Wielkopolskie	10 333	1 760	906	1 052	1 429	2 003	1 188	560	482	436	249	268
Zachodniopomorskie	4 503	1 583	514	386	379	440	281	267	140	127	160	227

Źródło: Charakterystyka gospodarstw rolnych 2007, GUS, Warszawa.

Można przyjąć, że ze wsparcia mogliby korzystać rolnicy, którzy utworzą pozarolnicze miejsce pracy i będzie mieć ono trwały charakter, czyli będzie utrzymane przez co najmniej 2 lata.

Tabela 5. Zróżnicowanie działalności gospodarczej w gospodarstwach rolnych wg grup obszarowych

Gospodarstwa o pow. (ha)	Ogółem	Gospodarstwa prowadzące		Liczba gospodarstw wyłącznie z działalnością rolniczą na 1 gospodarstwo wielofunkcyjne
		wyłącznie działalność rolniczą	działalność rolniczą i inna niż rolnicza	
Ogółem	2390956	2275806	115150	19,8
0 - 1	645695	621642	24052	25,8
1 - 2	388346	370011	18335	20,2
2 - 3	260963	247340	13623	18,2
3 - 5	330478	314730	15748	20,0
5 - 10	395822	375862	19961	18,8
10 - 15	165723	156650	9073	17,3
15 - 20	77444	73672	3773	19,5
20 - 30	65226	60928	4298	14,2
30 - 50	37305	34482	2823	12,2
50 - 100	15933	14225	1709	8,3
100 i więcej	8020	6265	1755	3,6

Źródło: *Charakterystyka gospodarstw rolnych 2007*, GUS, Warszawa.

Obrazem złożoności problemów dotyczących ludność obszarów wiejskich jest jej aktywność ekonomiczna, która może mieć związek z gospodarstwem rolnym (ludność rolnicza) bądź też wyrażać się brakiem tego związku (ludność bezrolna).

Możliwość skorzystania ze wsparcia w ramach *pomocy na założenie nowego przedsiębiorstwa – działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich* powinni mieć także mieszkańcy obszarów wiejskich w ogóle, czyli także osoby *sensu stricto* niemające związku z gospodarstwem rolnym (ludność bezrolna).

Obszary wiejskie w Polsce zamieszkałe są przez 12,2 mln osób (2011 r.) w wieku 15 lat i więcej, z tego prawie 7 mln – to osoby aktywne zawodowo, czyli odsetek aktywności zawodowej wynosił 56% (tabela 6). Najwyższy wskaźnik aktywności zawodowej charakteryzował województwa: świętokrzyskie (60,2%) oraz lubelskie, mazowieckie i wielkopolskie – między 58 a 59%. Najniższy wskaźnik aktywności zawodowej był w województwie warmińsko-mazurskim (48,8%) oraz zachodniopomorskim 50,1%, co wskazuje, że znaczna część ludności funkcjonowała poza rynkiem pracy. W populacji osób aktywnych zawodowo przeciętny udział bezrobotnych w kraju wynosił 9,1%, przy czym w kilku województwach poziom ten był przekroczony: w zachodniopomorskim (13,3%), podkarpackim (12,3%), dolnośląskim i kujawsko-pomorskim po 11,7% oraz w lubuskim 11,1% i warmińsko-mazurskim 10,7%. Problem bezrobocia potęguje niepełne wykorzystanie zasobów pracy części osób pracujących, które pracują w niepełnym wymiarze czasu. Przeciętnie w kraju spośród osób pracujących, 9% pracowało w niepełnym wymiarze czasu pracy, ale można wskazać

kilka województw, w których poziom ten był znacząco przekroczony (podkarpackie 16,7%, lubelskie 14%, podlaskie 11,5 i opolskie 10,7%). Można przyjąć, że praca osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy ma dla wytwarzanego wolumenu produkcji ograniczone znaczenie, a jednocześnie jest to grupa *predysponowana* do podjęcia działalności pozarolniczej. Populacja takiej ludności na obszarach wiejskich liczy 570 tys., przy tym ponad połowa (51%) skoncentrowana jest na terenie 4 województw: podkarpackiego (85 tys.), lubelskiego (77 tys.), mazowieckiego (69 tys.) i małopolskiego (61 tys.). Ponadto na obszarach wiejskich występuje liczna grupa ludności bezrobotnej, około 630 tys. W ujęciu regionalnym najwięcej ludności bezrobotnej występuje na terenie województwa mazowieckiego (76 tys.) i podkarpackiego (71 tys.) oraz małopolskiego (57 tys.) i wielkopolskiego (52 tys.), czyli w 25% województw skupione jest 40% ogółu bezrobotnych na terenach wiejskich. Analiza wskaźnika zatrudnienia na obszarach wiejskich prowadzi do wniosku, że przeciętnie w kraju 51,4% mieszkańców obszarów wiejskich było zatrudnionych, przy czym najkorzystniej sytuacja kształtowała się w świętokrzyskim, lubelskim i wielkopolskim (54,0-54,5%), najgorzej zaś w zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim (odpowiednio 43,2 i 43,3%), czyli około 8 p.p. poniżej średniego poziomu w kraju. Przyjmując zatem, że z pomocy na założenie nowego przedsiębiorstwa – działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich powinny mieć możliwość skorzystania w głównej mierze osoby bezrobotne oraz pracujące w niepełnym wymiarze czasu pracy, populacja docelowa liczyłaby łącznie 1,2 mln osób. Przy tak określonej grupie docelowej i przyjęciu założenia w postaci wskaźnika przedsiębiorczości na poziomie 6,28%<sup>6</sup>, grupa potencjalnych beneficjentów liczyłaby około 75 tys.

---

<sup>6</sup> Przy ustalaniu wskaźnika przedsiębiorczości wśród ludności wiejskiej wykorzystano dane z publikacji *Obszary wiejskie w Polsce* (GUS, 2011): o liczbie podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w rejestrze REGON oraz o liczbie ludności wiejskiej; liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w rejestrze REGON (bez indywidualnych gospodarstw rolnych) wynosiła 935 342, zaś liczba ludności wiejskiej 14 888 142 osoby; zatem wskaźnik przedsiębiorczości ludności wiejskiej przyjął wartość 6,28% (935 342/12 888 142).

Tabela 6. Aktywność ekonomiczna ludności w wieku 15 lat i więcej na obszarach wiejskich (2011 r.)

Województwo	Ogółem	Aktywni zawodowo						Bierni zawodowo	Współ. aktywności zawodowej	Wskaźnik zatrudnienia	Stopa bezrobocia
		razem	pracujący		bezrobotni		w %				
			razem	w wymiarze czasu pracy							
				pełnym	niepełnym						
		w tysiącach									
Ogółem	12 249	6 925	6 292	5 724	569	632	5 324	56,5	51,4	9,1	
Dolnośląskie	712	386	341	318	23	45	327	54,2	47,9	11,7	
Kujawsko-pomorskie	655	366	323	297	26	43	288	55,9	49,3	11,7	
Lubelskie	1015	598	550	473	77	48	416	58,9	54,2	8,0	
Lubuskie	292	162	145	135	9	18	130	55,5	49,7	11,1	
Łódzkie	833	482	445	407	38	37	351	57,9	53,4	7,7	
Małopolskie	1274	724	667	606	61	57	550	56,8	52,4	7,9	
Mazowieckie	1598	936	860	791	69	76	662	58,6	53,8	8,1	
Opolskie	352	183	169	150	18	15	168	52,0	48,0	8,2	
Podkarpackie	1002	579	508	423	85	71	424	57,8	50,7	12,3	
Podlaskie	368	202	192	170	22	10	166	54,9	52,2	5,0	
Pomorskie	550	311	282	264	18	29	239	56,5	51,3	9,3	
Śląskie	905	485	442	411	31	43	420	53,6	48,8	8,9	
Świętokrzyskie	696	419	379	356	24	40	277	60,2	54,5	9,5	
Warmińsko-mazurskie	441	215	191	180	11	23	227	48,8	43,3	10,7	
Wielkopolskie	1167	682	630	585	45	52	485	58,4	54,0	7,6	
Zachodniopomorskie	389	195	168	156	12	26	194	50,1	43,2	13,3	

*Źródło: Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011; Podstawowe informacje o sytuacji demograficzno-społecznej ludności Polski oraz zasobach mieszkaniowych.*

### 2.3.2. Inwestycje w działalność pozarolniczą

Najważniejszym sposobem rozwoju obszarów wiejskich jest dynamizowanie funkcji pozarolniczych wsi i rolnictwa poprzez pobudzenie przedsiębiorczości. Jak wskazuje Drygas (2011), „...doceniając rolę rolnictwa, jako działu gospodarki narodowej zapewniającego bezpieczeństwo żywnościowe kraju, pomimo dokonania w ostatnich latach znacznego wysiłku modernizacyjnego oraz postępu w zakresie standardów i efektywności produkcji rolniczej, trudno w nim upatrywać głównej siły napędowej rozwoju społeczno-ekonomicznego obszarów wiejskich”. Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich stanowi sposób aktywizacji bezrolnych mieszkańców wsi i możliwość pozyskiwania przez nich dochodów. Jest także sposobem na poprawę warunków życia rolników i ich rodzin. Obserwacja gospodarki unijnej wskazuje, że mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa stanowią podstawę wszystkich współczesnych gospodarek europejskich. Głównie dzięki małym i średnim przedsiębiorstwom gospodarka się rozwija, następuje wzrost ekonomiczny, ludność zaś zyskuje miejsca pracy. Najczęstszymi barierami w rozwoju przedsiębiorstw jest brak wystarczającego kapitału inwestycyjnego. W tych warunkach uzasadnione jest wspieranie przedsiębiorstw, które mają potencjał rozwoju, potrafią być innowacyjne, przyswajając nowoczesne technologie, tworzyć miejsca pracy, czy też przyczyniać się do wzrostu wartości dodanej na obszarach wiejskich wykorzystując plody rolne. Ważne jest wspieranie rozwoju tej grupy przedsiębiorstw, które swoją działalnością zwiększają rolę rolników w łańcuchu żywnościowym dając im szansę czerpania większych niż dotychczas dochodów z tytułu dostarczania produktów rolnych. Uzasadnione wydaje się nakierowanie wsparcia na przedsiębiorstwa prowadzące działalność przetwórczą bądź handlową produktami rolnymi, wpisując się np. w realizację programu uruchamianego przez MRiRW – „Mój Rynek”.

Całkowita liczba podmiotów gospodarczych funkcjonujących na obszarach wiejskich wynosi około 935 tys. (tabela 7), najwięcej na terenie województw: mazowieckiego (124 tys.), wielkopolskiego (108 tys.) i małopolskiego (107 tys.). Można więc wskazać na dużą koncentrację podmiotów gospodarczych, a jednocześnie wysoki poziom rozwoju przedsiębiorczości w pobliżu aglomeracji. Na drugim biegunie znajdują się takie województwa, jak: lubuskie, opolskie, podlaskie i warmińsko-mazurskie, z łączną liczbą podmiotów niespełna 107 tys. – niewiele powyżej 11%.

Tabela 7. Podmioty gospodarki narodowej w rejestrze REGON na obszarach wiejskich w 2009 r.  
(bez indywidualnych gospodarstw rolnych)

Województwo	Ogółem	Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	Przemysł		Budownictwo	Handel; naprawa pojazdów samochodowych	Transport i gospodarka magazynowa	Zakwaterowanie i gastronomia	Informacja i komunikacja	Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	Usługa rynku nieruchomości	Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	Administrowanie i działalność wspierająca	Administracja publiczna i obrona narodowa; obywatelstwo zabezpieczenia społeczne	Edukacja	Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	Pozostała działalność usługowa
			razem	w tym przetwórstwo przemysłowe														
Polska	935 342	63 229	112 820	106 610	149 517	262 335	70 846	30 367	10 206	23 252	14 589	42 866	16 058	17 677	28 706	26 668	16 587	49 619
Dolnośląskie	61 043	3 986	6 666	6 215	9 56	17 275	4 742	1 991	714	1 622	1 788	3 246	1 115	763	1 495	1 760	1 120	3 204
Kujawsko-pomorskie	50 408	3 768	5 809	5 344	7 271	14 638	4 190	1 179	467	1 360	851	2 110	896	901	1 463	1 890	822	2 793
Lubelskie	53 881	3 317	5 441	5 044	7 801	16 792	4 332	1 171	445	1 470	563	2 012	822	1 961	2 089	1 439	1 040	3 186
Lubuskie	24 587	2 448	2 493	2 257	3 477	6 913	1 919	818	229	660	622	1 026	482	337	583	772	517	1 291
Łódzkie	51 736	3 280	7 844	7 424	6 946	16 152	3 471	1 151	435	1 138	467	1 903	788	1 562	1 573	1 249	982	2 795
Małopolskie	107 133	5 111	14 756	14 176	20 815	28 218	8 514	3 903	1 173	2 527	744	4 599	1 741	1 495	3 524	2 712	2 001	5 300
Mazowieckie	123 967	8 502	13 387	12 616	18 134	37 783	9 861	2 682	2 035	2 875	1 823	7 031	2 658	2 346	3 951	3 266	1 773	5 860
Opolskie	30 407	2 684	3 368	3 228	5 520	7 427	1 928	981	262	821	663	1 510	555	586	874	796	607	1 825
Podkarpackie	60 143	2 796	7 426	7 113	9 617	16 749	5 313	1 659	681	1 536	379	2 650	793	1 394	2 452	1 605	1 444	3 649
Podlaskie	22 258	2 666	2 422	2 279	3 171	5 657	1 591	504	179	558	248	958	299	740	703	668	428	1 466
Pomorskie	55 581	3 768	7 986	7 585	10 372	12 884	4 006	2 604	543	1 283	1 090	2 419	941	690	1 586	1 540	939	2 930
Śląskie	74 811	2 981	10 358	9 906	11 451	21 975	5 765	2 839	897	2 159	872	3 639	1 193	912	2 134	2 027	1 511	4 098
Świętokrzyskie	37 161	1 293	4 174	3 927	6 520	12 581	3 179	910	305	952	280	1 323	399	970	1 101	833	461	1 880
Warmińsko- mazurskie	29 600	3 609	3 143	2 909	4 482	7 037	1 726	983	249	713	979	1 137	548	645	984	1 090	559	1 716
Wielkopolskie	107 749	9 203	13 056	12 358	17 509	29 347	7 319	2 264	1 233	2 529	2 217	5 524	1 974	1 891	3 211	3 153	1 638	5 681
Zachodniopomorskie	44 877	3 817	4 491	4 229	6 875	10 907	2 990	4 728	359	1 049	1 003	1 779	854	484	983	1 868	745	1 945

Źródło: *Obszary wiejskie w Polsce, 2011, GUS, Warszawa.*

Tabela 8. Podmioty nowo zarejestrowane w rejestrze REGON na obszarach wiejskich w 2009 r.  
(bez indywidualnych gospodarstw rolnych)

Województwo	Ogółem	Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	Przemysł		Budownictwo	Handel; naprawa pojazdów samochodowych	Transport i gospodarka magazynowa	Zakwaterowanie i gastronomia	Informacja i komunikacja	Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	Usługa rynku nieruchomości	Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	Administrowanie i działalność wspierająca	Administracja publiczna i obrona narodowa; obowią- zkowe zabezpieczenia społeczne	Edukacja	Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	Pozostała działalność usługowa
			razem	w tym przetwórstwo przemysłowe														
Polska	97 839	2 827	10 566	9 880	21 053	27 834	5 007	4 049	1 887	3 378	1 105	4 884	2 980	109	1 919	3 074	1 417	5 750
Dolnośląskie	6 774	149	639	596	1 478	1 902	361	215	142	250	175	352	202	-	136	246	103	424
Kujawsko- pomorskie	5 701	183	605	537	1 150	1 672	330	178	90	215	79	251	192	9	101	234	96	316
Lubelskie	5 292	165	523	478	1 139	1 608	293	189	86	207	36	202	145	6	93	162	100	338
Lubuskie	3 040	162	267	232	605	854	198	111	54	108	45	141	101	5	61	96	41	191
Łódzkie	5 398	162	774	722	976	1 800	232	165	71	166	27	236	167	10	95	120	82	315
Małopolskie	11 828	151	1 249	1 195	3 132	3 177	651	492	260	365	113	628	299	6	235	370	147	553
Mazowieckie	12 036	278	1 085	1 021	2 246	3 738	633	393	312	448	160	727	521	12	272	355	176	680
Opolskie	2 806	106	286	266	691	697	88	100	44	93	31	156	102	3	62	93	54	200
Podkarpackie	6 346	205	727	687	1 402	1 731	354	226	148	222	23	354	141	9	136	176	90	402
Podlaskie	2 083	125	219	186	383	604	120	74	56	72	33	101	47	3	41	57	25	123
Pomorskie	6 169	143	833	803	1 381	1 446	295	518	95	177	74	239	172	5	114	184	94	399
Śląskie	7 281	193	880	848	1 388	2 190	371	302	153	307	57	386	175	14	132	192	99	442
Świętokrzyskie	3 652	112	403	378	873	1 189	152	106	65	130	16	154	82	1	56	74	50	189
Warmińsko- mazurskie	3 534	174	390	373	784	903	159	157	54	129	44	134	127	1	68	135	52	223
Wielkopolskie	11 053	306	1 233	1 129	2 288	3 225	542	317	199	367	126	617	338	21	243	399	143	689
Zachodniopomorskie	4 846	213	453	429	1 137	1 098	228	506	58	122	66	206	169	4	74	181	65	266

Źródło: *Obszary wiejskie w Polsce, 2011*, GUS, Warszawa.



Tabela 9. Podmioty wyrejestrowane z rejestru REGON na obszarach wiejskich w 2009 r. (bez indywidualnych gospodarstw rolnych)

Województwo	Ogółem	Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	Przemysł		Budownictwo	Handel; naprawa pojazdów samochodowych	Transport i gospodarka magazynowa	Zakwaterowanie i gastronomia	Informacja i komunikacja	Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	Obsługa rynku nieruchomości	Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	Administrowanie i działalność wspierająca	Administracja publiczna i obrona narodowa; obywatelstwo	Edukacja	Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	Pozostała działalność usługowa
			razem	w tym przetwórstwo przemysłowe														
Polska	92 952	3 739	11 802	11 388	16 019	31 976	7 445	3 648	793	4 092	348	4 434	1 930	34	1 016	1 310	1 082	3 284
Dolnośląskie	5 976	244	621	598	1 040	2 091	490	250	48	273	21	329	128	3	67	108	64	199
Kujawsko-pomorskie	6 064	221	738	708	1 057	2 131	586	151	47	267	17	310	123	3	53	78	69	213
Lubelskie	4 442	173	475	452	767	1 645	314	148	27	270	9	190	85	1	88	44	53	153
Lubuskie	2 668	209	249	235	402	835	262	115	13	130	10	157	76	-	21	71	26	92
Łódzkie	8 138	334	1 259	1 223	990	3 330	591	281	40	308	22	374	133	1	60	66	77	272
Małopolskie	7 157	140	1 050	1 016	1 621	2 018	689	276	79	300	17	267	143	1	86	124	102	244
Mazowieckie	14 564	350	1 811	1 746	2 331	5 668	1 171	427	164	581	96	660	342	8	174	162	148	471
Opolskie	2 670	139	292	281	483	801	157	79	20	161	9	203	85	1	38	46	49	107
Podkarpackie	5 234	166	708	694	924	1 637	501	172	49	282	11	320	91	-	52	63	70	188
Podlaskie	2 299	193	295	282	356	764	198	73	13	109	5	117	31	1	18	18	21	87
Pomorskie	4 214	132	755	734	996	1 015	299	288	25	163	17	122	87	1	46	63	42	163
Śląskie	6 557	220	906	877	975	2 291	466	301	60	300	22	352	118	2	68	88	91	297
Świętokrzyskie	3 790	91	364	351	675	1 570	332	111	25	197	9	145	43	-	35	33	41	119
Warmińsko-mazurskie	3 700	250	408	390	664	1 200	228	212	37	167	11	159	98	1	47	76	39	103
Wielkopolskie	11 783	723	1 416	1 366	1 992	3 974	932	348	110	447	44	626	242	9	130	183	155	452
Zachodniopomorskie	3 696	154	455	435	746	1 006	229	416	36	137	28	103	105	2	33	87	35	124

Źródło: Obszary wiejskie w Polsce, 2011, GUS, Warszawa.

Na obszarach wiejskich w Polsce najwięcej podmiotów funkcjonuje w sektorze III gospodarki, tj. w sektorze usług – ich liczba wynosi blisko 610 tys., w sektorze II – przemyśle i budownictwie funkcjonuje około 260 tys. podmiotów i w sektorze I – rolnictwa, jest ich 63 tys. Przeciętna relacja pomiędzy podmiotami z sektora III i z sektora I wynosi zatem 10, tzn. na jeden działający podmiot w sektorze I przypada 10 podmiotów sektora III. W układzie województw ta relacja jest zróżnicowana i wynosi od 17 i 20 odpowiednio w śląskim i świętokrzyskim do 5 w warmińsko-mazurskim i podlaskim. Można to zinterpretować, że na terenie województwa warmińsko-mazurskiego i podlaskiego jest relatywnie wysoki poziom rozwoju przedsiębiorstw z branży rolniczej, zaś na terenie śląskiego i świętokrzyskiego stosunkowo niski.

Mając na celu określenie docelowej grupy podmiotów, do których powinno być adresowane wsparcie, opierając się na danych zawartych w tabelach 8 i 9 można zauważyć, że liczba podmiotów zmienia się w czasie, bowiem jedne z uwagi na brak dostatecznej efektywności funkcjonowania zaprzestają swojej działalności, natomiast w to miejsce wchodzi nowe podmioty ją rozpoczynające. Dane wskazują, że w zasadzie procesy wyrejestrowywania się firm, czyli kończenia działalności gospodarczej oraz rejestrowania nowych firm, czyli rozpoczynania działalności gospodarczej, wzajemnie się znoszą. Wskazuje to na relatywnie stałą liczebność grupy potencjalnych podmiotów, do których powinna być kierowana pomoc na inwestycje w działalność pozarolniczą na obszarach wiejskich.

Można przyjąć, że docelowa grupa, do której powinno być adresowane wsparcie inwestycji w działalność pozarolniczą może liczyć w skali kraju 1,05 mln podmiotów: 935 tys. takich, które prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą na obszarach wiejskich oraz 115 tys. gospodarstw rolnych, w których już jest prowadzona inna działalność niż rolnicza. Pomoc na inwestycje w działalność pozarolniczą powinna objąć przedsiębiorstwa, które mają utrwaloną historię swojego funkcjonowania i rokuje utrzymanie się na rynku, zatem te, które funkcjonują co najmniej 2 lata<sup>7</sup>. Należałoby także brać pod uwagę utworzenie co najmniej jednego miejsca pracy i jego utrzymanie przez okres dwóch lat, pod rygorem zwrotu pomocy, gdyby warunek nie został spełniony. Poziom rzeczywistej przedsiębiorczości można szacować na około 6,51%<sup>8</sup>. Wówczas liczba potencjalnych beneficjentów wynosiłaby około 63 tys.

---

<sup>7</sup> W Polsce tylko co druga firma jest w stanie przetrwać dłużej niż 3 lata.

<sup>8</sup> Przy ustalaniu wskaźnika przedsiębiorczości wśród ludności rolniczej wykorzystano dane z publikacji *Obszary wiejskie w Polsce* (GUS, 2011): o liczbie gospodarstw rolnych, w których prowadzona była równoległe z realizowaną działalnością rolniczą inna działalność niż rolnicza oraz o liczbie gospodarstw rolnych o areale powyżej 1 ha UR; liczba gospodarstw rolnych, w których prowadzona była działalność pozarolnicza wynosiła 115 150 szt., zaś liczba gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha UR wynosiła 1769 602 szt.; wskaźnik przedsiębiorczości przyjął wartość 6,51% (115 150/1769 602).

### 2.3.3. Powiązanie wsparcia z działania 1.a.ii oraz działania 1.b z działaniem 1.c – roczne płatności dla rolników uczestniczących w systemie płatności dla drobnych producentów rolnych

W tym przypadku uruchomienie działalności pozarolniczej jest związane z przekazaniem dotychczas posiadanego gospodarstwa rolnego innemu rolnikowi w sposób trwały, dlatego należałoby umożliwić takiemu rolnikowi tzw. mocny start. Oznacza to, że uruchomienie działalności powinno być wspierane w większym wymiarze niż rozpoczynanie działalności przez rolników (15 tys. €), ale jednocześnie należy pamiętać, że prowadzenie działalności gospodarczej obarczone jest ryzykiem. Rozsądne wydaje się podejście, aby wysokość pomocy wynosiła 30 tys. €, ale jej wypłata była rozłożona na 2 równe części. Wypłatę drugiej części wsparcia należałoby uzależnić od osiągnięcia celów cząstkowych po pierwszym roku prowadzonej działalności, gdyby zaś cel cząstkowy nie został osiągnięty, otrzymana pomoc powinna podlegać zwrotowi. Z racji przekazywania dotychczas użytkowanej ziemi, zauważa się pewne podobieństwo tego działania do rent strukturalnych, jednak można zidentyfikować wiele istotnych różnic. Dlatego wydaje się, że zainteresowanie tym działaniem nie będzie większe niż w przypadku rent strukturalnych – można przypuszczać, że liczba beneficjentów tego działania sięgnie 20 tys.

### 2.4. Struktura alokacji działań z Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW zgodnie z proponowaną metodologią wyznaczania progów wielkości gospodarstw rolnych uprawnionych do wsparcia

Strukturę alokacji środków przeznaczonych na działania z Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW na poziomie kraju oraz na poziomie województw obliczono za pomocą skonstruowanych w tym celu modeli optymalizacyjnych. Modele dokonują alokacji środków na poszczególne działania lub województwa tak, aby przy przyjętych wskaźnikach ograniczeń maksymalizować wskazane funkcje celu. Optymalizacji dokonano przy wykorzystaniu narzędzia Optimisation Toolbox programu MATLAB, przyjmując:

$$\max_{x \in \mathcal{X}} \sum_{i=1}^m \alpha_i B_x$$

gdzie:  $\alpha_i$  są wartościami współczynników funkcji celu,  
 $Bx$  są udziałami wydatków na poszczególne działania (województwa) w całkowitym budżecie przeznaczonym na działania.

Skonstruowano sześć modeli optymalizacyjnych: *model krajowy* dla pięciu działań zawartych w Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW oraz modele wojewódzkie dla każdego z tych działań.

Za pomocą *modelu krajowego* wyznaczono strukturę podziału środków przeznaczonych na analizowane działania przy założeniu, że całkowita kwota alokacji tych działań wynosi 100%. *Modele wojewódzkie* wykorzystano do alokacji środków w ra-

mach działań pomiędzy województwa, z założeniem, że dostępna kwota na analizowane działanie stanowi 100%. W rezultacie połączenia wyników alokacji krajowej i wojewódzkich otrzymano tabelę alokacyjną poszczególnych działań w województwach w stosunku do całkowitego budżetu.

W modelu krajowym jako wartości współczynników funkcji celu (kryteria podziału) przyjęto oceny przewidywanej skuteczności działań Programu nadane przez grupę ankietowanych rolników. Ankietyzacją objęto reprezentatywną grupę 2100 rolników z całego kraju. Rolnicy oceniali przewidywaną skuteczność działań w określonej skali. Średnie z tych ocen dla każdego działania zostały wprowadzone do modelu.

Wskaźnik ograniczeń w modelu krajowym dla poszczególnych działań obliczono jako iloczyn liczby potencjalnych beneficjentów działania oraz oszacowanej płatności jednostkowej.

W czterech z pięciu analizowanych działań liczba potencjalnych beneficjentów nie jest tożsama z liczbą gospodarstw uprawnionych do wsparcia. W przypadku działania z Artykułu 20, punkt 1a (i) – młodzi rolnicy, przyjęto, że o wsparcie będzie się ubiegać 20% gospodarstw, dlatego z 230 tysięcy uprawnionych do wsparcia wyznaczono liczbę 46 tysięcy potencjalnych beneficjentów. W przypadku działań z Artykułu 20 punkt 1a (ii), 1a (iii) oraz 1b (działalność pozarolnicza na obszarach wiejskich, rozwój małych gospodarstw oraz inwestycje w działalność pozarolniczą) liczbę potencjalnych beneficjentów obliczono jako iloczyn gospodarstw uprawnionych do wsparcia i wskaźnika przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Liczbę potencjalnych beneficjentów działań zawarto w tabeli 10.

Tabela 10. Liczba potencjalnych beneficjentów działań z Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW

Nazwa działania	Liczba potencjalnych beneficjentów (tys.)
Inwestycje w środki trwałe (Art. 18)	127,6
Młodzi rolnicy (Art. 20, punkt 1a (i))	46,0
Inwestycje w działalność pozarolniczą (Art. 20, punkt 1b)	68,4
Działalność pozarolnicza na obszarach wiejskich (Art. 20, punkt 1a (ii))	75,4
Rozwój małych gospodarstw (Art. 20, punkt 1a (iii))	36,6

*Źródło: obliczenia własne.*

Płatność jednostkową oszacowano następująco:

- w przypadku działania z Artykułu 18 – *Inwestycje w środki trwałe* za płatność jednostkową przyjęto średnią płatność zrealizowanych projektów z lat 2007-2011 w ramach działania Modernizacja gospodarstw rolnych Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013;
- w przypadku działania z Artykułu 20, punkt 1a (i) – młodzi rolnicy za płatność jednostkową przyjęto średnią płatność zrealizowanych projektów z lat 2007-2011 w ramach działania Ułatwienie startu młodym Rolnikom Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013; w przypadku działań z Artykułu 20 punkt

1a (ii), 1a (iii) oraz 1b (działalność pozarolnicza na obszarach wiejskich, rozwój małych gospodarstw oraz inwestycje w działalność pozarolniczą) za płatność jednostkową przyjęto 15 tysięcy euro. Założono, że jest to wielkość wystarczająca na stworzenie jednego miejsca pracy w gospodarstwie rolnym lub przedsiębiorstwie.

Kryteria podziału dla poszczególnych działań wykorzystane w *modelach wojewódzkich* przedstawiono w tabeli 11. Przyjęto, że w ramach działań Inwestycje w środki trwałe oraz Młodzi rolnicy promowane mają być województwa o relatywnie wysokim udziale liczby gospodarstw powyżej odpowiednio 20 ha UR oraz 10 ha UR w całkowitej liczbie gospodarstw. W przypadku działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich oraz inwestycji w działalność pozarolniczą wyróżniane mają być te województwa, gdzie wskaźnik liczby gospodarstw prowadzących działalność pozarolniczą w całkowitej liczbie gospodarstw województwa jest relatywnie niski. Przyjęto bowiem, że są to województwa, które wymagają aktywizacji poprzez nasilenie działalności pozarolniczej. Zgodnie z przyjętymi kryteriami rozwój małych gospodarstw ma dotyczyć przede wszystkim tych województw, gdzie dominują gospodarstwa małe, tj. od 1 do 3 ha UR.

Tabela 11. Kryteria podziału przyjęte w modelach wojewódzkich dla poszczególnych działań Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW

Nazwa działania	Kryterium podziału
Inwestycje w środki trwałe (Art. 18)	udział liczby gospodarstw powyżej 20 ha UR w całkowitej liczbie gospodarstw województwa
Młodzi rolnicy; (Art. 20, punkt 1a (i))	udział liczby gospodarstw powyżej 10 ha UR w całkowitej liczbie gospodarstw województwa
Inwestycje w działalność pozarolniczą (Art. 20, punkt 1b)	odwrotność wskaźnika: udział liczby gospodarstw prowadzących działalność pozarolniczą w całkowitej liczbie gospodarstw województwa
Działalność pozarolnicza na obszarach wiejskich (Art. 20, punkt 1a (ii))	odwrotność wskaźnika: udział liczby gospodarstw prowadzących działalność pozarolniczą w całkowitej liczbie gospodarstw województwa
Rozwój małych gospodarstw (Art. 20, punkt 1a (iii))	udział liczby gospodarstw od 1 do 3 ha UR w całkowitej liczbie gospodarstw województwa

*Źródło: opracowanie własne.*

Przy wyznaczaniu wskaźników ograniczeń do wojewódzkich modeli optymalizacyjnych wykorzystano określone w pierwszej części liczby potencjalnych beneficjentów poszczególnych działań w ujęciu wojewódzkim (tabela 12). Przyjęto taką samą metodę obliczania liczby potencjalnych beneficjentów jak w przypadku modelu krajowego, dlatego liczba potencjalnych beneficjentów działań jedynie dla działania Inwestycje w środki trwałe jest tożsama z liczbą uprawnionych gospodarstw.

Tabela 12. Liczba potencjalnych beneficjentów działań Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW w województwach (tys.)

Województwo	Inwestycje w środki trwałe (Art. 18)	Młodzi rolnicy (Art. 20, punkt 1 a (i))	Inwestycje w działalność pozarolniczą (Art. 20, punkt 1 b)	Działalność pozarolnicza na obszarach wiejskich (Art. 20, punkt 1 a (ii))	Rozwój małych gospodarstw (Art. 20, punkt 1 a (iii))
Dolnośląskie	7,7	1,3	4,9	4,9	1,3
Kujawsko-pomorskie	12,5	2,2	3,5	4,3	1,5
Lubelskie	9,4	6,8	3,0	5,8	3,5
Lubuskie	3,5	0,5	1,8	1,8	0,4
Łódzkie	6,2	6,0	3,7	4,3	3,3
Małopolskie	1,5	1,8	8,0	7,6	4,4
Mazowieckie	16,0	9,9	9,3	9,7	6,1
Opolskie	4,7	0,8	2,1	2,0	0,5
Podkarpackie	2,1	1,9	3,2	7,6	3,2
Podlaskie	13,2	3,8	1,2	1,5	1,6
Pomorskie	7,3	1,1	4,5	3,5	0,8
Śląskie	2,4	1,6	6,1	5,4	1,7
Świętokrzyskie	2,0	2,9	2,2	3,4	2,0
Warmińsko-mazurskie	11,7	1,2	1,8	1,8	0,7
Wielkopolskie	17,0	3,6	8,6	7,0	3,2
Zachodniopomorskie	7,2	0,8	4,3	3,2	0,5
Razem	127,6	46,0	68,4	75,4	36,6

*Źródło: opracowanie własne.*

W tabeli 13 przedstawiono proponowaną alokację środków pomiędzy działania z Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW. Model optymalizacyjny wskazuje, że aż 54,1% kwoty całkowitego budżetu analizowanych działań powinno zostać skierowanych na Inwestycje w środki trwałe. Powodem jest zarówno relatywnie wysoka potencjalna liczba beneficjentów działania, jak i wysoka ocena skuteczności tego działania przez rolników. Zbliżony udział w alokacji środków mają działania: Inwestycje w działalność pozarolniczą oraz Działalność pozarolnicza na obszarach wiejskich, odpowiednio 13,3% i 15,3%, przy czym ten drugi jest wyższy ze względu na większą liczbę potencjalnych beneficjentów działania. Zgodnie z uzyskanym rozwiązaniem na działanie młodzi rolnicy przeznaczono 10,5% ogólnej kwoty alokacji na działania z Art. 18 i 20 Rozporządzenia. Rozwój małych gospodarstw ma być wspierany 6,8% całkowitej kwoty przeznaczonej na analizowane działania.

W tabeli 14 przedstawiono strukturę alokacji wojewódzkich dla poszczególnych działań z Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW. Relatywnie wysoka część kwoty wsparcia (powyżej 10% w skali kraju) z działania Inwestycje w środki trwałe jest alokowana w województwach: wielkopolskim, podlaskim, mazowieckim, kujawsko-pomorskim oraz warmińsko-mazurskim. Najniższe (nieprzekraczające 2%) kwoty na to działanie mają otrzymać województwa: małopolskie, podkarpackie, śląskie i świętokrzyskie.

Tabela 13. Alokacja środków pomiędzy działania zawarte w Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW

Nazwa działania	% środków
Inwestycje w środki trwałe (Art. 18)	54,1
Młodzi rolnicy (Art. 20, punkt 1a (i))	10,5
Inwestycje w działalność pozarolniczą (Art. 20, punkt 1b)	13,3
Działalność pozarolnicza na obszarach wiejskich (Art. 20, punkt 1a (ii))	15,3
Rozwój małych gospodarstw (Art. 20, punkt 1a (iii))	6,8
Razem	100,0

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 14. Podział środków na poszczególne działania z Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW według województw

Województwo	Inwestycje w środki trwałe (Art. 18)	Młodzi rolnicy (Art. 20, punkt 1a (i))	Inwestycje w działalność pozarolniczą (Art. 20, punkt 1b)	Działalność pozarolnicza na obszarach wiejskich (Art. 20, punkt 1a (ii))	Rozwój małych gospodarstw (Art. 20, punkt 1a (iii))
Dolnośląskie	6,5	3,7	6,5	4,9	4,1
Kujawsko-pomorskie	11,5	6,2	4,0	4,4	3,0
Lubelskie	5,9	11,0	8,0	10,3	14,0
Lubuskie	3,0	1,3	3,3	2,8	1,4
Łódzkie	3,9	9,8	4,6	4,3	7,5
Małopolskie	0,9	2,9	8,8	7,7	15,4
Mazowieckie	10,0	23,1	17,0	17,2	11,6
Opolskie	4,4	2,1	2,4	2,1	1,1
Podkarpackie	1,3	3,1	8,3	13,4	14,5
Podlaskie	11,4	10,7	3,1	2,6	4,4
Pomorskie	6,3	3,1	4,3	3,5	1,3
Śląskie	1,5	2,6	10,1	8,6	5,2
Świętokrzyskie	1,3	4,7	5,2	6,0	8,4
Warmińsko-mazurskie	10,1	3,4	2,4	1,8	1,8
Wielkopolskie	15,7	10,1	8,4	7,1	5,7
Zachodniopomorskie	6,2	2,2	3,5	3,3	0,8
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne.

Relatywnie najwyższą kwotę wsparcia na działanie Młodzi rolnicy przyznano województwu mazowieckiemu (23% finansowania tego działania). Stosunkowo wysokie wsparcie (w granicach 10-11%) przeznaczono na województwa lubelskie, podlaskie, wielkopolskie oraz łódzkie, najniższe natomiast ma dotyczyć lubuskiego, opolskiego oraz zachodniopomorskiego.

Podział środków z działań Działalność pozarolnicza na obszarach wiejskich oraz Inwestycje w działalność pozarolniczą jest bardzo zbliżony. Najwyższe kwoty wsparcia (powyżej 8%) mają być skierowane do województw: mazowieckiego, lubelskiego, podkarpackiego, śląskiego, a najniższe do zachodniopomorskiego, warmińsko-mazurskiego oraz opolskiego.

W działaniu Małe gospodarstwa największa kwota wsparcia ma dotyczyć województw: małopolskiego, podkarpackiego, lubelskiego, mazowieckiego oraz świętokrzyskiego. Wsparcie województwa lubuskiego, pomorskiego warmińsko-mazurskiego oraz zachodniopomorskiego ma być marginalne.

Uwzględniając dane zawarte w tabelach 13 oraz 14 wyznaczono strukturę podziału całkowitej kwoty alokacji pomiędzy poszczególne działania i województwa (tabela 15), a także udział poszczególnych województw w całkowitej kwocie wsparcia analizowanych działań z Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW.

Wyniki modelowe wskazują, że najwyższa kwota wsparcia ma być skierowana do województwa mazowieckiego – ponad 13,5 %. Województwo to dominuje w liczbie potencjalnych beneficjentów wszystkich analizowanych działań z Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW. Charakteryzuje je wysoki w skali kraju udział użytków rolnych – ponad 18,3%. Około 12% całkowitej kwoty ma otrzymać województwo wielkopolskie. Ten stosunkowo wysoki udział jest wynikiem prawie 8,5% udziału tego województwa w działaniu Inwestycje w środki trwałe, które dominuje w strukturze alokacji krajowej.

Podobny udział w całkowitej alokacji działań z Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW (około 8,5%) mają województwa podlaskie oraz kujawsko-pomorskie. Wyniki modeli regionalnych dla tych województw są również zbliżone. W szczególności dotyczy to działania Inwestycje w środki trwałe, z którego oba województwa mają otrzymać 11,5% środków na to działanie (tabela 14).

Udział województw lubelskiego i warmińsko-mazurskiego w kwocie wsparcia analizowanych działań ma wynieść odpowiednio 7,9 i 6,5%, jednak rozkład środków w ramach poszczególnych działań w tych województwach ma być inny: warmińsko-mazurskie otrzyma relatywnie więcej na Inwestycje w środki trwałe, natomiast lubelskie – na wszystkie pozostałe działania.

Najniższy (nieprzekraczający 3,4%) udział w alokacji analizowanych działań uzyskują województwa lubuskie, opolskie oraz świętokrzyskie. Wyniki modeli optymalizacyjnych dla tych działań są jednak różne (tabela 14). Województwa lubuskie i opolskie mają mieć wsparcie działania Inwestycje w środki trwałe, natomiast świętokrzyskie przeważa we wsparciu wszystkich pozostałych działań, a szczególnie wsparcia małych gospodarstw, gdzie uzyskać ma aż 8,4% całkowitej kwoty. Udział pozostałych województw w całkowitej kwocie na działania z Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW mieści się w przedziale 4,1-5,1%.

Zastosowanie przyjętych w tym opracowaniu kryteriów optymalizacyjnych (współczynniki funkcji celu) oraz wskaźników ograniczeń finansowania na poziomie kraju i województw pozwoliło na uzyskanie końcowej alokacji. Jeśli przyjąć racjonalne przesłanki do modyfikacji tych założeń to jest możliwe uwzględnienie ich w modelu, a efektem może być inna alokacja.



Tabela 15. Podział całkowitej kwoty pomiędzy poszczególne działania z Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW w województwach

Województwo	Inwestycje w środki trwałe (Art. 18)	Młodzi rolnicy (Art. 20, punkt 1a (i))	Inwestycje w działalność pozarolniczą (Art. 20, punkt 1b)	Działalność pozarolnicza na obszarach wiejskich (Art. 20, punkt 1a (ii))	Rozwój małych gospodarstw (Art. 20, punkt 1a (iii))	Razem
Dolnośląskie	3,52	0,39	0,87	0,76	0,27	5,80
Kujawsko-pomorskie	6,25	0,66	0,53	0,67	0,21	8,31
Lubelskie	3,19	1,16	1,06	1,57	0,95	7,94
Lubuskie	1,64	0,14	0,43	0,43	0,09	2,73
Łódzkie	2,11	1,04	0,61	0,66	0,51	4,92
Małopolskie	0,50	0,31	1,17	1,17	1,05	4,20
Mazowieckie	5,43	2,44	2,25	2,62	0,79	13,53
Opolskie	2,38	0,23	0,32	0,32	0,07	3,32
Podkarpackie	0,71	0,32	1,09	2,04	0,99	5,16
Podlaskie	6,15	1,13	0,42	0,41	0,30	8,40
Pomorskie	3,42	0,32	0,57	0,54	0,09	4,93
Śląskie	0,81	0,28	1,34	1,32	0,35	4,10
Świętokrzyskie	0,69	0,50	0,68	0,92	0,57	3,35
Warmińsko-mazurskie	5,48	0,36	0,32	0,27	0,12	6,55
Wielkopolskie	8,47	1,06	1,12	1,09	0,38	12,12
Zachodniopomorskie	3,38	0,23	0,47	0,50	0,06	4,64
Razem	54,12	10,54	13,26	15,29	6,78	100,00

*Źródło: obliczenia własne.*

## 2.5. Wnioski i rekomendacje

Sytuacja całej gospodarki, w tym rolnictwa, wymaga prowadzenia aktywnej polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich. Wprowadzie dotychczasowe uczestnictwo Polski w Unii Europejskiej skutkowało poprawą konkurencyjności gospodarki, z rolnictwem włącznie, a także wybranych podmiotów gospodarczych, jednak biorąc pod uwagę uwarunkowania strukturalne, w dalszym ciągu należy wspierać procesy jej przebudowy. Ważne jest wspieranie dalszej modernizacji i restrukturyzacji podmiotów, które mogą prowadzić walkę konkurencyjną na JRE, nie sposób jednak zapominać o podmiotach o mniejszym potencjale konkurencyjnym, będących w gorszej sytuacji rynkowej. Jednostki słabsze powinny mieć także dostęp do unijnego wsparcia przede wszystkim alternatyw gospodarczych dających szansę na budowę potencjału konkurencyjnego i/lub przekwalifikowanie się i bardziej efektywne niż dotychczas wykorzystanie czynnika *praca*.

Najważniejszym sposobem rozwoju obszarów wiejskich jest dynamizowanie funkcji pozarolniczych wsi i rolnictwa w drodze pobudzania przedsiębiorczości. Jak wskazuje Drygas (2011), *„doceniając rolę rolnictwa, jako działu gospodarki narodowej zapewniającego bezpieczeństwo żywnościowe kraju, pomimo dokonania w ostatnich latach znacznego wysiłku modernizacyjnego oraz postępu w zakresie standardów i efektywności produkcji rolniczej, trudno w nim upatrywać głównej siły napędowej rozwoju społeczno-ekonomicznego obszarów wiejskich”*.

Potrzeby modernizacyjne polskiego rolnictwa, należy uznać za duże, bowiem *„rolnictwo polskie cechuje niższa wydajność kapitału (o ok. 2/3 średniej w gospodarce narodowej) i około czterokrotnie niższa wydajność pracy, co wskazuje na konieczność dalszego zmniejszenia zasobów pracy w rolnictwie.”* Poczta (2010).

Na tle rolnictwa unijnego, polskie rolnictwo wyróżnia się dość wysokim wskaźnikiem gospodarstw rolnych prowadzonych przez młodych rolników. Może to być postrzegane jako korzyść komparatywna polskiego rolnictwa w stosunku do rolnictwa krajów unijnych, szczególnie grupy krajów UE-15<sup>9</sup>. Jednocześnie, jest to także czynnik, który przez długie lata będzie przesądzał o sytuacji agrarnej w polskim rolnictwie oraz dochodowej dużej części populacji rolniczej i ich rodzin. Przy braku wsparcia zmian umożliwiających odchodzenie części rolników, w szczególności młodych od działalności rolniczej – głównie z gospodarstw niekonkurencyjnych na rzecz innych form aktywności zawodowej w sferze produkcyjno-usługowej – stanowić będzie swoisty balast przemian w polskim rolnictwie oraz hamować jego rozwój w perspektywie JRE i na arenie międzynarodowej.

W sferze merytorycznej realizacji interwencji UE w obszarze wsparcia działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich można wskazywać na pewne skomplikowanie procesu wsparcia. Zakładaniem działalności pozarolniczej będą zainteresowani zarówno rolnicy, jak i ludność bezrolna zamieszkująca w ogóle obszary wiejskie. Wyniki

---

<sup>9</sup> Szerzej: Brodziński Z., *Gospodarstwa młodych rolników w warunkach integracji europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2002.

wdrażania działań w ramach PROW 2007-2013 wskazują jednak na dość istotne różnice: rozwój działalności pozarolniczej przez mieszkańców obszarów wiejskich w porównaniu do rolników był bardziej kosztochłonny. Wydaje się, że warto uwzględnić te różnice i ich konsekwencje w ramach jednego działania w nowej perspektywie finansowej na lata 2014-2020, np. poprzez utworzenie schematów wsparcia dla dwóch podgrup beneficjentów. Zasadne byłoby również umożliwienie młodym rolnikom uzyskania poziomu wsparcia o 10 p.p. wyższego w porównaniu do poziomu podstawowego.

## 2.6. Literatura

Analiza działalności gospodarczych prowadzonych na terenie wiejskim, Działanie 2.1 Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie.

*Charakterystyka gospodarstw rolnych 2007*, GUS, Warszawa.

Drygas M., *Przedsiębiorczość na tle zmian społecznych na wsi, sposoby wzmacniania pozycji rolnika w łańcuchu żywnościowym* [w:] *Potencjał obszarów wiejskich szansa rozwoju*, Forum Debaty Publicznej, Warszawa 2011.

Durand X, Huylenbroeck X, *Multifunctionality and rural development: A general framework*. Pp. 1-16 in Huylenbroeck, G. van & Durand, G. (eds.): *Multifunctional Agriculture: A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development*. Ashgate, Aldershot, UK 2003.

Goraj L., Cholewa I., Osuch D., Płonka R., *Analiza skutków zmian we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych*, Polski FADN, Warszawa 2010.

*Obszary wiejskie w Polsce*, GUS, Warszawa 2011.

Poczta W., *Wspólna Polityka Rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa*, KSOW 2010.

*Raport z wyników – Powszechny Spis Rolny 2010*. (2011), GUS, Warszawa.

[www.fadn.pl](http://www.fadn.pl)

[www.krus.gov.pl](http://www.krus.gov.pl)

[www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

*Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011; Podstawowe informacje o sytuacji demograficzno-społecznej ludności Polski oraz zasobach mieszkaniowych*, GUS, Warszawa 2012.

*Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2010 roku*, Polski FADN 2011.

### **3. Wsparcie dla transferu wiedzy i informacji oraz usług doradczych dla mikroprzedsiębiorstw działających na obszarach wiejskich**

Wspólna Polityka Rolna niemal od początku istnienia dostrzega potrzebę wspierania działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich<sup>10</sup>. Takie podejście do rozwoju obszarów wiejskich zauważa się od lat siedemdziesiątych minionego wieku. Pojawiło się ono jako odpowiedź na problemy wywołane rozwojem według paradygmatu produktywistycznego (modernizacyjnego, industrialnego). Przyczyną wprowadzenia w Polsce nowego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich były niekorzystne zjawiska gospodarcze, które ze szczególną siłą wystąpiły w polskiej gospodarce w okresie transformacji systemu społeczno-ekonomicznego i przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej. Celem wspierania działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich jest stymulacja nowego paradygmatu rozwoju wsi i rolnictwa – wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Według tego paradygmatu rozwojowego dąży się jednocześnie do poprawy warunków życia ludności i prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, przy nienaruszaniu specyficznych zasobów wsi, obejmujących środowisko naturalne, krajobraz i dziedzictwo kulturowe. Realizacja takiego podejścia polega przede wszystkim na różnicowaniu działalności społeczno-ekonomicznej wsi realizowanej przez różnych aktorów i umiejętnym wkomponowywaniu w wiejską przestrzeń coraz większej liczby nowych przedsięwzięć pozarolniczych poza gospodarstwami rolniczymi. To sprzyja odejściu od monofunkcyjnego rozwoju wsi, który stwarza liczne zagrożenia rozwojowe dla obszarów wiejskich. Podstawą realizacji tej koncepcji rozwoju jest zarówno wielofunkcyjność rolnictwa, jak i rozwój nowych funkcji (produkcji i usług poza rolnictwem, funkcji ekologicznej) na obszarach wiejskich, realizowanych poprzez integrację działań lokalnych społeczności, decentralizację zarządzania, budowę kapitału społecznego, rozwój oświaty, kultury, infrastruktury technicznej i społecznej, instytucji formalnych i nieformalnych. Wielu autorów, na podstawie przeprowadzonych studiów teoretycznych i empirycznych, wskazuje na ogromną różnorodność przedsięwzięć mogących rozwijać się na obszarach wiejskich w ramach różnicowania działalności gospodarczej<sup>11</sup> [(Wilkin 2004, Kłodziński 2008, Renting i in. 2009)]. Jednakże, często realizacja takiego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich napotyka

---

<sup>10</sup> Pierwszą socjostrukturalną dyrektywę wprowadzono, wraz z dwiema innymi, w 1972 roku. Dały one początek wspólnej europejskiej polityce strukturalnej. Dyrektywa ta (161/72) dotyczyła kształcenia (możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych rolników i przekwalifikowania zawodowego).

<sup>11</sup> Działalność w sferze pozarolniczej na obszarach wiejskich obejmuje przede wszystkim: przetwórstwo produktów rolnych, działalność rzemieślniczą, handel i transport, gastronomię, hotelarstwo, obróbkę i przerób drewna, infrastrukturę (techniczną, społeczną, ekonomiczną), produkcję energii odnawialnej, usługi mechaniczne, budowlane, rekreacyjne itp.).

wiele przeszkód – socjalnych (niski poziom zamożności mieszkańców), ekonomicznych (ograniczone możliwości inwestycyjne), intelektualnych (niski poziom wykształcenia i świadomości ekologicznej) i etycznych (dawanie przyzwolenia i tolerowanie niewłaściwych zachowań) [Antoszek 2002]. Wydaje się więc, że wsparcie transferu wiedzy, informacji i usług doradczych, którym współcześnie przypisuje się doniosłe znaczenie w rozwoju przedsiębiorczości, może być istotne w rozwoju mikroprzedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Mikroprzedsiębiorczość jest tam dominującą formą pozarolniczej działalności gospodarczej, sprzyjając realizacji nowego paradygmatu rozwoju wsi i rolnictwa. Takie podejście do rozwoju jest w pełni akceptowane i popierane przez europejskie społeczności.

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę określenia potencjalnych skutków wprowadzenia wsparcia finansowego w zakresie transferu wiedzy, informacji i usług doradczych dla mikroprzedsiębiorstw funkcjonujących na obszarach wiejskich. Zakres pracy obejmuje studium literatury dotyczącej znaczenia transferu wiedzy, informacji i usług doradczych dla rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich oraz ocenę roli dotychczas prowadzonej polityki i rozwiązań stosowanych w tym zakresie, a także skutków wprowadzenia ewentualnego wsparcia finansowego dla transferu wiedzy, informacji oraz usług doradczych dla sektora mikroprzedsiębiorstw w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) po 2013 roku. W badaniach zastosowano metodę dedukcyjną, polegającą na analizie opisowej i porównawczej dokumentów unijnych i krajowych, ich publikowanych analiz i interpretacji, a także na analizie literatury krajowej i zagranicznej.

### **3.1. Znaczenie transferu wiedzy, informacji oraz usług doradczych w rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich**

Przez stulecia źródłem bogactwa, rozwoju i władzy była ziemia i praca. Współcześnie sytuacja ta ulega zmianie. W drugiej połowie XX wieku nastąpiło dowartościowanie wiedzy i informacji. Szczególną rolę przypisano edukacji, znacząco wpływającej na kapitał wiedzy przedsiębiorstwa oraz kapitał społeczny, który najogólniej przejawia się w chęci i umiejętności do współdziałania, tworzenia sieci współpracy, wzroście zaufania i postępie w zakresie informatyzacji. Zdaniem wielu badaczy, rozwój społeczno-gospodarczy kraju lub regionu jest możliwy, gdy priorytetami są w nim edukacja, wiedza i nauka [Wilkin 2003, Miś 2011]. Pozwala to na lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów i do pewnego stopnia na substytuowanie ich wiedzą (wprowadzanie nowych technologii, umiejętne wykorzystanie posiadanych informacji). Pierwsze próby definiowania wiedzy sięgają czasów starożytnych. W literaturze przedmiotu brakuje jednoznacznej definicji pojęcia „wiedza”<sup>12</sup>. Najczęściej definiuje

---

<sup>12</sup> Według Kwiatkowskiego „Wiedza to informacja i doświadczenie umożliwiające dostosowanie się do otoczenia”. Zob. S. Kwiatkowski, *Bogactwo z wiedzy*, [w:] A. Kukliński (red.), *Gospodarka oparta na wiedzy – wyzwanie dla Polski XXI wieku*, KBN, Warszawa 2001; Olechnicka definiuje wiedzę jako „zbiór informacji wyselekcjonowanych i zagregowanych w postaci modeli opisujących wybrane aspekty rzeczywistości, które są podstawą podejmo-

się ją na potrzeby rozpatrywanego zagadnienia. Jednakże, od zawsze wiedza była związana z człowiekiem i wpływała na jego aktywność.

W czasach nowożytnych badaniem wpływu wiedzy na działalność gospodarczą zajmowali się ekonomiści różnych nurtów. Już Petty, przedstawiciel szkoły klasycznej, doceniał kształcenie – uznawał je za podstawę dobrobytu i postępu gospodarczego, a zasoby zawarte w człowieku traktował jak te, które mogą być odnawialne i rozwijane [Mroziewski 2008]. Również Smith i Say zdobyłym kwalifikacjom przyznawali doniosłe znaczenie w procesie rozwoju gospodarczego, twierdząc, że powinny one być rozwijane przez kształcenie i nabywanie umiejętności (praktykę). Twierdzili oni, że w efekcie rozwoju kwalifikacji poszczególnych osób następuje wzrost wydajności ich pracy, co decyduje o rozwoju gospodarczym kraju. Według Smitha, państwo powinno wspierać i organizować na szczeblu lokalnym edukację osób z najniższych warstw społecznych [Jarecki 2007]. Znaczenie wiedzy w zagadnieniach ekonomii było także uznawane przez przedstawicieli szkoły neoklasycznej<sup>13</sup>, ale jej znaczenie dla rozwoju przedsiębiorstwa stanowi głównie przedmiot zainteresowania ekonomii instytucjonalnej, dla której do głównych sił dynamizujących przemiany ekonomiczne i społeczne należy gromadzenie wiedzy i jej wdrażanie do gospodarki w postaci nowych technologii i postępu technicznego.

Na obszarach wiejskich, szczególnie tych, na których są niekorzystne warunki do prowadzenia produkcji rolniczej, ogromną rolę w zachowaniu równowagi socjalnej i gwarancji prowadzenia działalności rolniczej muszą odgrywać dochody z pracy wykonywanej w zawodach pozarolniczych. Zatem pobudzenie ich rozwoju społeczno-gospodarczego zależy od sektorów pozarolniczych, których rozwój powinien być pobudzany i wspierany przez transfer wiedzy, informacji i usług doradczych do społeczności zamieszkujących te tereny. Jednak, co potwierdzają badania Mariniego, społeczeństwa zamieszkujące te obszary charakteryzuje z reguły brak otwartości na nowe wyzwania. Często cechą tych ludzi jest minimalizm, prowadzący do akceptacji rzeczywistości, w której funkcjonują. W związku z tym nie przejawiają oni postaw przedsiębiorczych i nie dążą do podniesienia swego statusu materialnego [Marini 1987]. Wymaga to od państwa czynienia znacznych inwestycji, aby wzmocnić na tych obszarach kapitał ludzki i społeczny.

---

wania działań o charakterze ekonomicznym”. Zob. A. Olechnicka, *Regiony peryferyjne w gospodarce informacyjnej*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 19.; „Wiedza powstaje z połączenia elementów: wykształcenia, doświadczenia, intuicji, umiejętności, norm i wartości, przekonań, przypuszczeń, zasad i scenariuszy. Nie jest jednak ich sumą. Zgodnie ze współczesnym rozumieniem składa się ona z dwóch części: wiedzy dostępnej (jawnej) i wiedzy ukrytej (cichej)”. B. M. Powichrowska, *Wiedza jako czynnik rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw województwa podlaskiego*, UwB, Białystok 2011, maszynopis rozprawy doktorskiej, s.10.

<sup>13</sup> Marshall wprowadził prawo zmniejszającej się wydajności czynników naturalnych, ale jednocześnie uznając przy tym prawo zwiększającej się wydajności czynników związanych z człowiekiem., Zob. M. Mroziewski, *Kapitał intelektualny współczesnego przedsiębiorstwa. Koncepcje, metody wartościowania i warunki jego rozwoju*, Wyd. Difin, Warszawa 2008.

Wiele istotnych elementów do dyskusji na temat przyczyn słabego rozwoju społeczno-gospodarczego wniósł znany ekonomista Schumacher, który pisał, że w filozofii wzrostu i rozwoju obszarów zacończonych tkwi zasadniczy błąd, wynikający z nieznamytności ich obiektywnych potrzeb. Sprawą pierwszoplanową jest zwalczanie na nich istotnych przyczyn biedy, którą autor upatruje przede wszystkim w niskim poziomie oświaty. Bez tego, jak twierdzi autor: „*nawet największe bogactwa nie mogą być wykorzystane prorozwojowo*” [Schumacher 1981].

W ostatnim dziesięcioleciu XX wieku wprowadzono pojęcie gospodarki opartej na wiedzy (GOW)<sup>14</sup>. Zaobserwowano, że wiedza ma w procesach gospodarowania (we wszystkich sektorach gospodarki) – zarówno w dużych aglomeracjach miejskich, jak i na obszarach wiejskich – ogromne znaczenie, i w skali światowej, regionalnej, i lokalnej. Zdaniem Miś „*zwiększenie kapitału intelektualnego i edukacji na obszarach wiejskich oraz kształtowanie się nowych relacji w trójkącie państwo-nauka-biznes jest podstawą modernizacji i wykorzystania zasobów wiejskich, zmniejszenia zasobów ubóstwa i bezrobocia oraz zmian struktury gospodarczej*” [Miś 2011, s. 77].

Postępujące procesy globalizacji, które nie omijają także obszarów wiejskich, wskazują na potrzebę zwiększania ich konkurencyjności, warunkowanej wzrostem innowacyjności firm funkcjonujących na tych terenach. Ze względu na specyfikę obszarów wiejskich właściciele mikroprzedsiębiorstw mają jednak o wiele mniejsze niż w mieście możliwości zwiększania innowacyjności swoich firm. Ponadto, częste wydatkowanie własnych środków finansowych na kolejne inwestycje, brak odpowiedniej wiedzy i umiejętności, niezbędnych do właściwego przeprowadzenia inwestycji innowacyjnych i związane z tym trudne do oszacowania ryzyko oraz wysokie koszty uzyskania potrzebnej wiedzy i niezbędnych kompetencji sprawia, że przedsiębiorcy decydują się na stosowanie zachowawczych strategii działania firmy. Niski poziom edukacji początkowej jest często wskazywaną barierą ograniczającą rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich [Marciniak 2011]. Zatem, inwestowanie w kwalifikacje i wiedzę jest koniecznością dla osiągnięcia rozwoju gospodarczego. Poprzez uzyskane wykształcenie zdobywamy zasoby określonej wiedzy, która stanowi kapitał ludzki, umożliwiający wykonywanie określonego zawodu. Wiedza wpływa także na rozwój cech osobowościowych człowieka (samodzielność, kreatywność, umiejętność współpracy, umiejętność wyszukiwania i efektywnego wykorzystywania potrzebnych informacji). Stwierdzono, że istnieje znaczący związek między poziomem edukacji a skłonnością do przedsiębiorczości, innowacyjności oraz ujawniania się potrzeby korzystania z informacji i środków teleinformatycznych [Miś 2011, s. 80].

Informacja zawsze odgrywała istotną rolę w polityce, gospodarce i życiu społecznym – co najmniej współdecydującą, a nierzadko decydującą o przebiegu materialnych, ekonomicznych i politycznych procesów społecznych. Zarówno w społec-

---

<sup>14</sup> Gospodarka oparta na wiedzy jest modelem gospodarki, która funkcjonuje opierając się na pełniejszym wykorzystaniu zasobów wiedzy i innowacyjności oraz rozwoju technologii przede wszystkim w zakresie szybkiego i taniego dostępu do informacji. T. Miś, 2011, op. cit., s. 83.

czeństwie, jak i gospodarce informacja była, i staje się coraz ważniejszą determinantą poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego oraz jego kierunków i dynamiki. We współczesnej gospodarce informację postrzega się jako zasób ekonomiczny, który współdecyduje o potencjale ekonomicznym i możliwościach rozwoju [Oleński, 2000].

Teoretycy nowej ekonomii instytucjonalnej zwracają uwagę na dostępność i koszt informacji. Twierdzą, że informacja nie jest doskonale dostępna, i że jej koszt nie jest zerowy. Wśród podmiotów gospodarczych występuje nierówny dostęp do informacji (takim przykładem może być zakres dostępności do usług doradztwa finansowego i prawnego dla dużych firm i mikroprzedsiębiorstw działających na obszarach wiejskich), co prowadzi do oportunistycznych zachowań przedsiębiorców, selekcji negatywnej itp.<sup>15</sup>. Przy skomplikowanym i nieprzejrzystym środowisku instytucjonalnym, które występuje częściej na obszarach wiejskich niż miejskich, poszukiwanie informacji staje się bardzo utrudnione. Skutkuje to zniekształcaniem racjonalności procesu decyzyjnego, wynikającym z nierównowagi informacji wśród podmiotów zgłaszających popyt i podaż na określone dobra i usługi. Uzyskiwane przez nich informacje są często niepełne, zniekształcone i kosztowne dla firmy, co w konsekwencji podnosi ogół kosztów transakcyjnych<sup>16</sup> doświadczanych przez firmy oraz ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej [Gancarczyk 2010]. Wysoki poziom towarzyszącego ryzyka może prowadzić do niedostępności lub ograniczenia podaży określonych dóbr i usług, pomimo istnienia na rynku efektywnego popytu na nie i *vice versa*. Zatem równowaga rynkowa w warunkach asymetrii informacji jest efektem nie tylko struktury popytu i podaży, ale również poziomu ryzyka towarzyszącego podejmowanemu transakcjom, co może prowadzić do negatywnej selekcji (ang. *adverse selection*), która może skutkować „nadreprezentacją” dóbr o niskiej użyteczności, pokusą nadużycia (ang. *moral hazard*) i dylematem agencji (ang. *agency dilemma*).

Rozpoznanie zawodności rynku w odniesieniu do konkretnych przypadków informacji (strategiczna i operacyjna) oraz udoskonalenie<sup>17</sup> jej transferu do mikroprzedsiębiorstw działających na obszarach wiejskich, może znacząco przyczynić się do wzmocnienia ich konkurencyjności. Są typy informacji i powiązanego z nimi doradztwa, których wartość i znaczenie przedsiębiorca potrafi w miarę jasno oszacować, a przy tym posiada wiedzę o ich rynkowej cenie i reputacji dostawców tych usług (informacja operacyjna). Informacja strategiczna, która stanowi podstawę decyzji długoterminowych przedsiębiorstwa, ma charakter silnie zindywidualizowany i zależy od

---

<sup>15</sup> Selekcja negatywna ma miejsce wówczas, gdy z powodu braku informacji na temat dobra o większej użyteczności dochodzi do wyboru dobra o mniejszej użyteczności [Gancarczyk 2010, s. 39].

<sup>16</sup> Jednym z kosztów transakcyjnych są koszty poszukiwania informacji o cenach i właściwościach towarów (włączając pracę jako towar), a także poszukiwania informacji o potencjalnych nabywcach i sprzedawcach (dostawcach) i ich cechach.

<sup>17</sup> Udoskonalenie może polegać na świadczeniu usług w zakresie transferu informacji i wiedzy, słabo zweryfikowanych przez rynek. Przykładem jest biznesplan, który początkowo był przedmiotem dotowania przez państwo, a obecnie sprzedaje się jako produkt rynkowy. Zob. M. Gancarczyk, *Wsparcie publiczne dla MSP*. Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2010, s. 39.



specyfiki danego przedsiębiorstwa. Wymaga ona kreatywnego podejścia, zarówno odbiorcy, jak i dostawcy informacji, określenia zakresu potrzebnych informacji i niezbędnych nakładów na ich pozyskanie, a także oszacowania poziomu, jakości uzyskiwanych usług oraz zakresu wykorzystania uzyskanych informacji. Niski poziom rozpoznania informacji przez rynek sprawia, że skłonność przedsiębiorcy do inwestowania w tego rodzaju usługi słabnie. Fakt ten uzasadnia nieodpłatne świadczenie tego rodzaju usług przez sektor publiczny [Gancarczyk 2010, s.40, 41].

Wyniki badań mikroprzedsiębiorczości na wsi przeprowadzone przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) w okresie grudzień 2011–styczeń 2012 wśród beneficjentów PROW 2007-2013, którzy skorzystali z działania „Tworzenie mikroprzedsiębiorstw” wykazały, że beneficjenci nisko ocenili poziom procesu ubiegania się o środki w ramach tego działania. Blisko 61% badanych respondentów nie słyszało o możliwości ubiegania się o tego typu wsparcie za pośrednictwem Lokalnych Grup Działania. Jako główne źródło informacji o tym działaniu wskazano stronę internetową ARiMR (41%), natomiast firmy doradcze zaledwie w 31%. Ankietowani beneficjenci wykazywali duże zapotrzebowanie na usługi doradcze: 54% z nich korzystało ze wsparcia zewnętrznych firm doradczych na etapie przygotowywania wniosku o przyznanie pomocy, a 60% zlecało przygotowywanie kosztorysu inwestorskiego firmie doradczej. Osoby, które nie korzystały ze wsparcia doradczego wskazały, że skorzystałyby z takich usług mając pewność, że oferowana usługa będzie profesjonalna (60,4%) oraz nieodpłatna lub częściowo płatna (32,6%). Konsekwencją jest, że blisko 47% badanych beneficjentów tego działania nie wprowadzało żadnych innowacji do swoich firm. Jako najczęściej stosowane, wskazano innowacje technologiczne (53,8%) i produktowe (30,1%), natomiast zaledwie 6,9% ankietowanych stosowało innowacje procesowe.

Wzrost wiedzy mikroprzedsiębiorstw działających na obszarach wiejskich powinien nieodłącznie towarzyszyć wzrostowi ich konkurencyjności i polegać, między innymi, na łatwym dostępie do informacji ułatwiającej podejmowanie optymalnych decyzji, zarówno strategicznych, jak i operacyjnych, oferowanych przez wyspecjalizowane firmy świadczące usługi doradcze<sup>18</sup>. Aczkolwiek, jeśli usługi doradcze dla sektora mikroprzedsiębiorstw miałyby przyczynić się do zwiększenia ich konkurencyjności i innowacyjności, to wydaje się konieczne przygotowanie do tego zarówno instytucji zajmujących się doradztwem (wykwalifikowanych i kompetentnych doradców), jak i odbiorców usług (większa gotowość do nabywania wiedzy i nowych umiejętności oraz otwieranie się na współpracę z innymi przedsiębiorcami) [Duczkowska-Małysz 2009], którzy wykazują duże zapotrzebowanie na tego rodzaju usługi. Świadczy o tym powstawanie wielu firm doradczych po przystąpieniu Polski do struktur

---

<sup>18</sup> Firmy doradcze świadczą usługi w zakresie doradzania, informowania, upowszechniania, nauczania i doskonalenia oraz oddziaływania na zmiany w pożądanym kierunku. Usługi doradcze mają zatem charakter działań oświatowych, informacyjnych i innowacyjnych. Zob. T. Miś, op.cit., s. 69.

unijnych. Oferta świadczonych usług dla przedsiębiorców powinna być ściśle dostosowana do specyfiki i potrzeb społeczności danego obszaru. Głównym podmiotem świadczącym wielokierunkowe usługi doradcze na obszarach wiejskich i uwzględniającym w swoich działaniach specyfikę regionu są ośrodki doradztwa rolniczego. Na rzecz poprawy kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich działają także izby rolnicze, organizacje pozarządowe (fundacje i stowarzyszenia), organizacje branżowe oraz prywatne firmy konsultingowe. Działalność tych instytucji w odniesieniu do mikroprzedsiębiorstw skupia się szczególnie na doradztwie finansowym, prawnym i podatkowym. Jednakże zwykle są one zlokalizowane w dużych ośrodkach miejskich, co czyni je słabo rozpoznawalnymi przez mieszkańców wsi. Badania Miś wykazały, że najczęściej wskazywanymi przez przedsiębiorców i rolników barierami rozwoju współpracy z instytucjami doradczymi były: brak kompleksowej obsługi, niedostosowanie i mała różnorodność oferty szkoleniowej do potrzeb klientów oraz słaba informacja o oferowanych usługach. Najważniejszym zaś powodem korzystania z usług doradczych była chęć uzyskania wsparcia z UE i wynikająca z tego konieczność dostosowania przedsiębiorstwa do wymogów i standardów unijnych, zwiększenie poziomu kwalifikacji, sporządzenie biznesplanów, pomoc w promocji firmy i wejściu na nowe rynki zbytu. Największy popyt kierowany był na usługi prawne, podatkowe i ekonomiczne [Miś 2011, s. 405].

### **3.2. Rola polityki w transferze wiedzy i informacji oraz rozwoju usług doradczych dla sektora mikroprzedsiębiorstw**

Od lat 80. minionego wieku szczególnego znaczenia nabiera wspieranie przedsiębiorczości w sektorze MSP, w którym dominują mikroprzedsiębiorstwa, stanowiące 94% podmiotów tego sektora. Wyraźne występowanie pewnych trendów i zjawisk w gospodarce przyczyniło się do wzrostu znaczenia małej przedsiębiorczości w procesach gospodarowania. Przede wszystkim wzrosło znaczenie kooperacji przemysłowej na rzecz oligopolistycznej konkurencji oraz nastąpił rozwój sektora usług i wzrost efektywności małych przedsiębiorstw w tworzeniu miejsc pracy. Zjawiskom tym towarzyszył wyraźny wzrost zapotrzebowania na produkty zróżnicowane i dostosowane do potrzeb klienta; co wymuszało czynienie innowacji produktowych, a najmniejsze podmioty gospodarcze – mikroprzedsiębiorstwa – osiągały pod tym względem wyraźne sukcesy. Ponadto rozwój specjalizacji produkcji i koncentracji firm na kluczowych kompetencjach skutkowało sukcesywnym ograniczaniem rozmiarów przedsiębiorstw. Zatem wspieranie rozwoju grupy najmniejszych przedsiębiorstw zaczęto postrzegać jako sposób na rozwiązanie problemów związanych z bezrobociem i spowalnianiem wzrostu gospodarczego [Gancarczyk, 2011, s. 29].

Polityka wspierania rozwoju sektora MSP, w którym dominują mikroprzedsiębiorstwa, odbywa się w ramach zarówno polityki prowadzonej wobec tego sektora (koncentracja na firmie) i polityki przedsiębiorczości (koncentracja na jednostce – potencjalnym przedsiębiorcy i przedsiębiorcy w fazie realizacji pomysłu). W Polsce polityka na rzecz sektora MSP nie jest traktowana jak odrębna dziedzina interwencji

władz publicznych, lecz jak składnik polityki wobec obszarów wiejskich, polityki regionalnej, polityki rynku pracy, polityki przemysłowej i sektorowej czy polityki finansowej [Polityka gospodarcza, 2006]. Celem polityki wspierania rozwoju MSP jest zwiększenie konkurencyjności, wzrost gospodarczy, generowanie zatrudnienia i rozwój w aspekcie regionalnym i strukturalnym. Realizacji wymienionych celów polityki rozwoju sektora MSP odpowiadają określone obszary wsparcia (dziedziny). Jedną z takich dziedzin są inwestycje kierowane w tzw. kapitał wiedzy. Unia Europejska przywiązuje dużą wagę do postępu i ciągłego tworzenia nowej wiedzy. Świadczą o tym takie dokumenty, jak Agenda 2000, Strategia Lizbońska z 2000 r., Wyzwania WPR wynikające z Health Check z 2008 r. czy Europa 2000. Podobne podejście do roli badań, edukacji i doradztwa prezentuje Bank Światowy oraz OECD [Kania i in., 2011].

Kraje europejskie stosują zróżnicowane środki wspierania sektora MSP, obejmujące finansowanie, doradztwo i kształcenie, informacje itp. (tabela 16).

Tabela 16. Instrumenty wspierania MSP w wybranych krajach europejskich

Kraj	Obszary działania					
	tworzenie nowych przedsiębiorstw	podwykonalawy	eksport	finansowanie	zatrudnienie	kształcenie
Austria	1,3,4,5	3,5	1,2,3,4,5	1,2,3,4	1,2,3,4,5	1,3,4
Belgia	1,2,3,4,5		1,3	1	1,2	1,4
Dania	1,3,4		1,3,4	1,2	1,3	4
Finlandia	1,3,4		1,3,4	1,2	1,3,4	1,4
Francja	1,2,3,5	5	1,3	1,2,3	2,3,4	3,4
Grecja	1,3,4	3	1,3,4	1	1,3,4,5	1,4
Hiszpania	1,3	3	1,3,4	1,3	1,3	1,3,4
Holandia	1,3,4	3	1,3	1	1,4	1,4
Irlandia	1,3,4	3	1,2,3	1	1,5	1,4
Niemcy	1,3,4,5		1,3,4	1,2,3	1,3,4	1,3,4
Wlk. Brytania	1,3,4,5	3	1,3,4	1	1,3,5	1,4
Włochy	1,2,3,4	1,3	1,3	1,2	1,3,4	

Instrumenty: 1=finansowanie, 2=podatki, 3=informacja i doradztwo, 4=kształcenie, 5=inne

Źródło: *Wspieranie małych i średnich...*, op.cit. s. 21.

Realizacja polityki wspierania rozwoju MSP odbywa się przez stosowanie wsparcia bezpośredniego i pośredniego. Bezpośrednie wsparcie przedsiębiorczości ma charakter interwencji państwowej. Stanowi ono formę pomocy publicznej ze środków Unii Europejskiej lub budżetu krajowego. Ma charakter selektywny (dostęp do wsparcia według określonych kryteriów), a jego celem jest uzyskanie pozycji konkurencyjnej przez beneficjentów tej pomocy bez jednocześnie negatywnego wpływu na zdolność do funkcjonowania innych podmiotów gospodarczych i wygenerowanie pozytywnych efektów zewnętrznych w skali regionu lub sektora. Ponadto wsparcie to jest kierowane jako pomoc *de minimis*, aby nie naruszać konkurencji i wymiany handlowej na wspólnym rynku. Korzyść finansową beneficjent osiąga w drodze bezpośrednich dotacji lub też poprzez rezygnację państwa z należności z jego strony. Pod-

miotem udzielającym wsparcia może być zarówno organ administracji publicznej (centralnej, regionalnej, lokalnej), jak i inne organizacje administrujące środkami publicznymi na podstawie statutowego zapisu wspierania przedsiębiorstw, w tym przedsiębiorca publiczny [Gancarczyk 2011, s. 145].

Wspieranie przedsiębiorczości w ramach rozwoju regionalnego i strukturalnego jest realizowane przez stosowanie zróżnicowanych instrumentów z grupy finansowych, informacyjno-doradczych, regulacyjnych i organizacyjnych. Ich dobór uzależniony jest od fazy procesu powstawania przedsiębiorstwa. Na etapie opracowania koncepcji działalności biznesowej wsparcie przyjmuje formę zapewniania usług doradczych i finansowania analiz wykonalności. Jednym z celów stosowania instrumentów informacyjno-doradczych jest ograniczenie asymetrii informacji, która wywiera znaczący wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw. Ograniczenie asymetrii informacji dokonywane jest poprzez tworzenie i rozbudowywanie biur informacji w celu zindywidualizowania obsługi klientów w zależności od specyfiki ich przedsiębiorstwa i branży, w której funkcjonuje, tworzenia źródeł szybkiego dostępu do informacji (internetowe bazy danych), organizowania bezpłatnego lub częściowo odpłatnego doradztwa i szkoleń. Takie działania mają znaczący wpływ na wysokość kosztów transakcyjnych, które w przypadku małej transparentności zasad administracyjnych i otoczenia prawnego, skutkują ponoszeniem samodzielnie przez przedsiębiorców wysokich kosztów na zdobywanie niezbędnej wiedzy. Ważną rolę wśród instrumentów polityki bezpośredniego wspierania rozwoju mikroprzedsiębiorstw odgrywa wdrażanie programów edukacyjnych przekazujących wiedzę o tworzeniu i funkcjonowaniu przedsiębiorstwa oraz kształtujących postawy przedsiębiorcze. Pomimo że mikroprzedsiębiorstwa mają niewielki udział w eksporcie, instrumenty realizacji polityki wspierania przedsiębiorczości w zakresie wspierania przekazu informacji i rozwoju świadczenia usług szkoleniowych w obszarze internacjonalizacji są bardzo ważne.

Wśród instrumentów bezpośredniego wspierania rozwoju mikroprzedsiębiorstw można wydzielić instrumenty finansowe oraz niefinansowe. Do pierwszej grupy można zaliczyć np. pożyczki i kredyty, poręczenia i gwarancje, leasing, factoring, dotacje, ulgi podatkowe. Mogą one mieć charakter pomocy bezzwrotnej (dotacje) lub zwrotnej (instrumenty inżynierii finansowej), w której następuje zwrot środków przy zamknięciu programu. Instrumenty inżynierii finansowej<sup>19</sup> są obecnie dostępne na poziomie krajowym (RPO, POIG) i międzynarodowym (europejskim – CIP – Program na rzecz konkurencyjności i innowacji 2007-2013), aczkolwiek stanowią one istotne novum w podejściu do promowania przedsiębiorczości na terenach wiejskich w Polsce. W grupie instrumentów niefinansowych wymienia się szereg podgrup, np. instrumenty szkoleniowe, prawne, doradcze, informacyjne, organizacyjne, regulacyjne i inne<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Podstawę prawną oferowania mechanizmów inżynierii finansowej w ramach funduszy spójności stanowi Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11.07.2006 r.

<sup>20</sup> R. Lisowska, R. Stanisławski, *Obszary i instrumenty wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw w świetle badań na przykładzie województwa łódzkiego*, [w:] Matejun M. (red.), *Wspomaganie i finansowanie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa

Wsparcie pośrednie obejmuje pomoc, która nie jest kierowana do indywidualnych podmiotów, lecz stanowi interwencję władz publicznych w kształtowanie pozytywnych elementów otoczenia rynkowego podmiotów gospodarczych. Wsparcie to adresowane jest do wszystkich przedsiębiorstw, nie ma więc charakteru selektywnego, jak wsparcie bezpośrednie. Dotyczy ono wspierania rozwoju infrastruktury technicznej lokalnej, regionalnej; rozwoju sieci telekomunikacyjnej; zapewnienia mediów na terenach inwestycyjnych; rozwoju infrastruktury społecznej, a także wprowadzania do programów szkolnych i akademickich treści związanych z uruchamianiem i prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budowania spójnego systemu instytucjonalnego wsparcia rozwoju gospodarczego. Wsparcie to ma charakter uzupełniający (komplementarny) w odniesieniu do wsparcia bezpośredniego. W nowoczesnej gospodarce opartej na wiedzy, szczególną rolę w rozwoju przedsiębiorstw odgrywa dostęp do infrastruktury wsparcia biznesu i specjalistycznych usług doradczych, informacyjnych oraz finansowych. Czynnikiem, który w znacznym stopniu hamuje rozwój konkurencyjności wielu mikroprzedsiębiorstw na obszarach wiejskich jest niewystarczająca infrastruktura ekonomiczna – zarówno w aspekcie ilościowym (zbyt mała liczba funkcjonujących instytucji otoczenia biznesu), jak i jakościowym (niedostosowanie istniejącej infrastruktury około biznesowej do potrzeb przedsiębiorstw). Ważne jest zatem także odpowiednie kształtowanie polityki w obszarze wzmacniania sfery badawczo-rozwojowej oraz poprawa otoczenia biznesowego i przeciwdziałanie w ten sposób asymetrii informacji.

Dotychczasowa polityka Unii Europejskiej w zakresie wspierania transferu wiedzy i informacji oraz usług doradczych dla mikroprzedsiębiorstw realizowana jest głównie za pomocą instrumentów polityki spójności (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności), w sposób bezpośredni wpływając na rozwój określonych cech tych przedsiębiorstw, na przykład innowacyjności oraz w sposób pośredni, polegający na przyjęciu jedynie roli stymulacyjnej – poprzez ograniczanie elementów zawodności systemu rynkowego, np. uczestnictwo w finansowaniu infrastruktury związanej z nowymi technologiami informacyjno-komunikacyjnymi, czy badaniami nad nowymi technologiami, usługami doradczymi i szkoleniowymi.

### **3.3. Obecne rozwiązania w zakresie wsparcia finansowego dla transferu wiedzy i informacji oraz usług doradczych dla sektora mikroprzedsiębiorstw na obszarach wiejskich**

Wsparcia finansowe ze strony Unii Europejskiej transferu wiedzy i informacji oraz usług doradczych dla mikroprzedsiębiorstw dostępne jest w różnych formach – zarówno jako wsparcie bezpośrednie, jak i za pośrednictwem programów zarządzanych na szczeblu krajowym i regionalnym. Aczkolwiek mikroprzedsiębiorstwa funkcjonujące na obszarach wiejskich dotychczas nie doczekały się w tym zakresie szcze-

---

2011, s. 292; B. Filipiak, J. Ruszała, *Instytucje otoczenia biznesu. Rozwój, wsparcie, instrumenty*, Difin, Warszawa 2009, s. 62-63.

gólnego potraktowania. Jedynie w ramach osi III Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich „PROW 2007-2013” dostępne jest dla tej grupy przedsiębiorstw działanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, w ramach którego przedsiębiorcy mogą ubiegać się o dotację inwestycyjną na rozwój istniejącej lub założenie nowej firmy, jednakże nie jest wymagane aby wsparcie to było kierowane na działanie o charakterze inwestycji innowacyjnej. Taka dotacja może być przyznana na większość rodzajów działalności, choć tylko tych, które zostały wymienione w załączniku nr 1 PROW pt. „Wykaz działalności gospodarczych”. Ponadto przedsiębiorstwo ubiegające się o pomoc musi mieć status mikroprzedsiębiorstwa, a dotacja jest przyznawana w formie 50% refundacji. Jej maksymalną kwotę uzależniono od liczby utworzonych miejsc pracy<sup>21</sup>. Dotację można uzyskać: na zakup nowych urządzeń, maszyn, wyposażenia, narzędzi, sprzętu komputerowego i oprogramowania; budowę, przebudowę lub rozbudowę niemieszkalnych budynków; pokrycie kosztów zagospodarowania terenu i zakup środków transportowych z wyjątkiem osobowych. Na tzw. „koszty ogólne”<sup>22</sup>, tj. koszty przygotowania dokumentacji technicznej operacji można uzyskać dotacje w wysokości nieprzekraczającej 10% pozostałych kosztów kwalifikowanych. Analiza złożonych i zrealizowanych wniosków w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” wykazała, że występuje znaczne zróżnicowanie regionalne realizacji działań na rzecz tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw na obszarach wiejskich. Przejawia się ono w zróżnicowaniu aktywności ubiegania się o dotacje, strukturze zawartych umów i zrealizowanych płatności, co sugeruje, że poziom i możliwości dostępu do wiedzy, informacji i usług doradczych dla potencjalnych beneficjentów wsparcia jest regionalnie zróżnicowany. Wskazuje to na potrzebę wspierania mikroprzedsiębiorstw w zależności od ich potrzeb i specyfiki na poziomie regionalnym.

Państwa członkowskie UE na poziomie narodowym dokonują, zgodnie z ich specyfiką i potrzebami, wyboru środków wspierających rozwój obszarów wiejskich. Na rysunku 1 przedstawiono zróżnicowanie wydatkowania środków w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich przez wybrane kraje członkowskie Unii Europejskiej (w zależności od potrzeb i ich specyfiki) na poszczególne osie w celu: Oś 1 (gospodarcza) – wsparcia konkurencyjności sektora rolnego i leśnego; Oś 2 (środowiskowa) – wsparcia zrównoważonego gospodarowania zasobami gruntów rolnych i leśnych; Oś 3 (społeczna) dywersyfikacji ekonomicznej obszarów wiejskich i podniesienia jakości życia na obszarach wiejskich; Oś 4 (Leader) – budowania kapitału społecznego. Udział budżetu programowanego alokowanego do poszczególnych Osi PROW dostarcza szerokich wskazań na temat priorytetu, jaki nadano poszczegól-

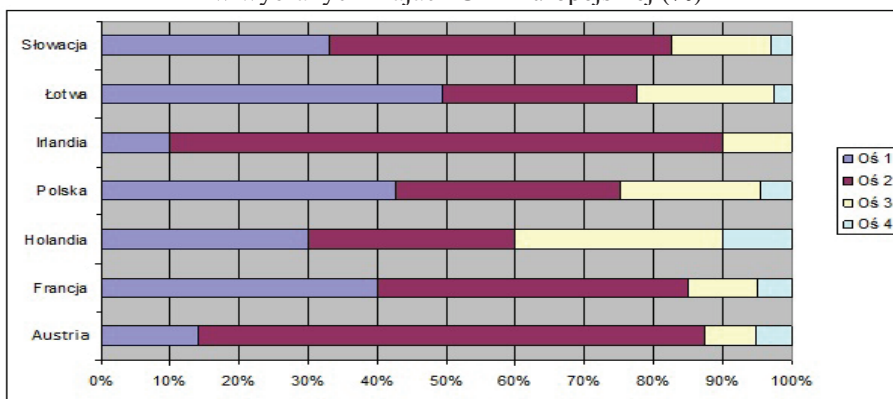
---

<sup>21</sup> Limity pomocy w stosunku do nowo utworzonych miejsc pracy w przeliczeniu na pełne etaty: 100 tys. zł – jeśli zostanie utworzone jedno miejsce pracy, 200 tys. – 2 miejsca pracy, 300 tys. – 3 miejsca pracy. Warunkiem jest uzyskanie stanowiska pracy przez dwa lata od momentu zakończenia inwestycji oraz prowadzenie działalności gospodarczej przez 5 lat.

<sup>22</sup> Dotyczy to kosztów związanych z przygotowaniem kosztorysów, projektów architektonicznych lub budowlanych, ocen lub raportów oddziaływania na środowisko, projektów technologicznych, opłat za patenty i licencje itp.

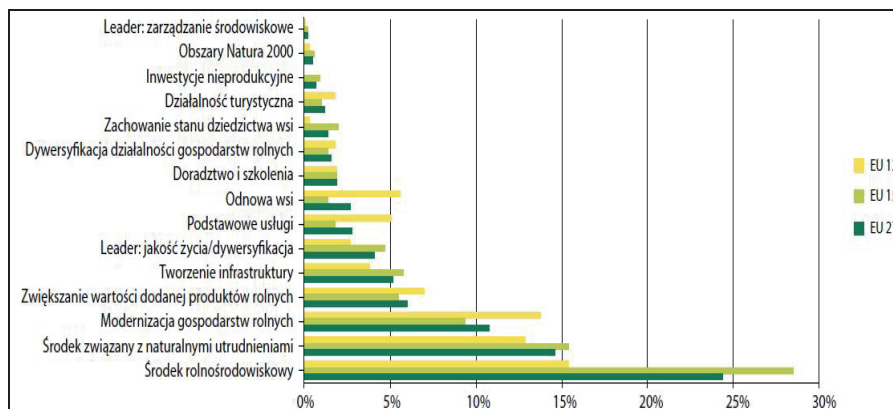
nym celom w różnych państwach członkowskich. Według IEEP w 27 krajach UE przewidywane wydatki na środki Osi 2 stanowią około 45% całego budżetu PROW, z 35% alokowanymi środkami Osi 1 i tylko 15% alokowanymi do Osi 3. Wskazuje to na niewielkie wspieranie zróżnicowania działalności gospodarczej na obszarach wiejskich (zaledwie 7,3% w Austrii) i na potrzebę zapewnienia w przyszłości szerokiego spektrum instrumentów polityki rozwoju obszarów wiejskich skutecznie wspierających wielofunkcyjny rozwój tych obszarów.

Rysunek 1. Podział środków finansowych na poszczególne osie w PROW 2007-2013 w wybranych krajach Unii Europejskiej (%)



Źródło: opracowano na podstawie PROW 2007-2013 wybranych krajów UE.

Rysunek 2. Struktura wydatków w krajach członkowskich UE w ramach programu obszarów wiejskich w latach 2007-2013



Źródło: D. Baldock, K. Hart, M. Scheele, *Dobra publiczne i interwencja publiczna w rolnictwie*, European Network for Rural Development, (<http://enrd.ec.europa.edu>).

W poprzednim okresie budżetowym Unii Europejskiej, urzędy marszałkowskie we wszystkich województwach w kraju wdrażały w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) działanie „Mikroprzedsiębiorstwo”, w którym możliwe były dwa rodzaje wsparcia mikroprzedsiębiorstw: wsparcie inwestycyjne i wsparcie w zakresie specjalistycznych usług doradczych. Działanie to nie było bezpośrednio skierowane na obszary wiejskie, aczkolwiek jego beneficjentami mogły być także mikroprzedsiębiorstwa funkcjonujące na tych terenach. Wsparcie adresowano do firm istniejących na rynku krócej niż 3 lata. Środki te pozwalały przede wszystkim niwelować braki o charakterze inwestycyjnym w firmie, a nie deficyt wiedzy i kompetencji w zarządzaniu firmą. Na 589 projektów zrealizowanych w trzech województwach (śląskie, podkarpackie, dolnośląskie) tylko 2,4% przedsięwzięć dotyczyło korzystania ze specjalistycznych usług doradczych (w zakresie: poszerzenia oferty o nowy produkt; opracowania strategii umieszczenia produktu na nowym rynku zbytu; wprowadzania nowego produktu na rynek; zdobycia nowej grupy klientów; racjonalizacji przepływów finansowych, towarów, materiałów, informacji wewnątrz przedsiębiorstwa; komputeryzacji, racjonalizacji logistyki sprzedaży towarów i usług oraz zarządzania wewnątrz firmy). Spośród 14 projektów o charakterze doradczym sześć dotyczyło poprawy zarządzania wewnątrz firmy. Analiza<sup>23</sup> przeprowadzonego wsparcia w wybranych województwach (śląskie, podkarpackie, dolnośląskie) wykazała, że projekty o średniej wielkości wsparcia częściej realizowane były na obszarach miejskich (62,2%) a nie wiejskich, jednak w województwach z dominującą funkcją rolniczą, podmioty, których projekty dotyczyły obszarów wiejskich uzyskiwały większe wsparcie finansowe.

Z punktu widzenia zarządzania środkami unijnymi, główną zmianą w obecnym okresie programowania jest częściowa decentralizacja wdrażania programów operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Oprócz programów centralnych (krajowych), powstało **16 programów regionalnych (RPO)** w miejsce **Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)**, który zarządzany był na poziomie krajowym, a jego wdrażanie w dużej mierze odbywało się na poziomie regionalnym. Regionalne Programy Operacyjne natomiast są zarówno zarządzane, jak i wdrażane przez władze samorządowe województwa (Urzędy Marszałkowskie poszczególnych województw). RPO to programy wspierające rozwój potencjału poszczególnych regionów, w tym m.in. infrastruktury regionalnej (tj. zdrowie, oświata, gospodarka odpadami, kanalizacja, wodociągi, energetyka, informatyzacja, itp.). Najwięcej środków z EFRR w ramach 16 RPO zostanie przeznaczonych na transport – niemal 27 proc. całości alokacji, co oznacza, że co czwarte euro wesprze ten typ inwestycji. Kolejnym bardzo znaczącym obszarem wsparcia są badania i rozwój technologiczny oraz innowacje i przedsiębiorczość.

---

<sup>23</sup> *Analiza wpływu wsparcia udzielonego w ramach Działania 3.4 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, ZPORR, Poznań, 12 listopada 2007; została przeprowadzona przez Pracownię Badań i Doradztwa „Re-Source” w Poznaniu.*

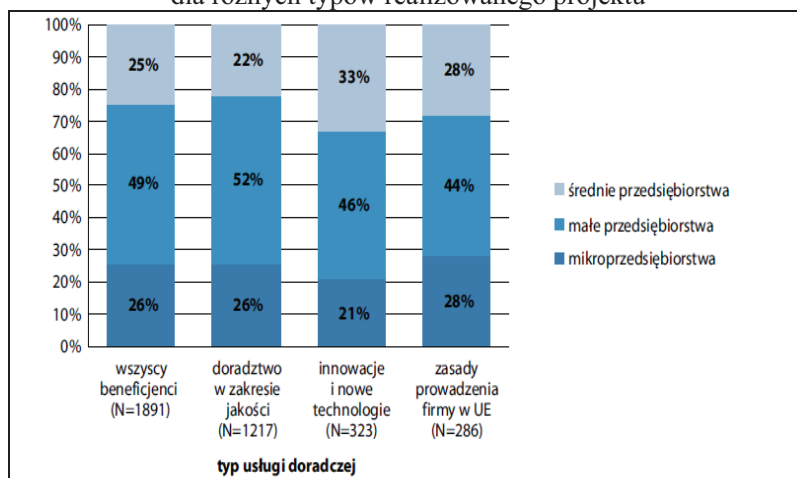


W latach 2004-2006 wspieranie doradztwa dla mikroprzedsiębiorstw realizowane było w ramach Działania 2.1. „Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez doradztwo”, które funkcjonowało w Priorytecie II Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP) – „Bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw”. Głównym celem Działania było zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw sektora MSP, poprzez ułatwienie dostępu do specjalistycznej pomocy doradczej. Ponadto usługi doradcze zaplanowane w tym Działaniu miały m.in. przygotować przedsiębiorców do realizacji projektów inwestycyjnych, przewidzianych w ramach Priorytetu II SPO WKP. Beneficjentami Działania 2.1 mogły być mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa, z siedzibą na terytorium Polski, prowadzące działalność gospodarczą od co najmniej 3 lat lub opartą na wykorzystaniu nowych technologii. Doradztwo mogło dotyczyć następujących zakresów tematycznych: zasad prowadzenia przedsiębiorstwa na terytorium UE, jakości, innowacji i nowych technologii, wprowadzania produktów na nowe rynki zagraniczne, łączenia się przedsiębiorstw, tworzenia sieci kooperacyjnych, pozyskiwania zewnętrznego finansowania na rozwój działalności. Projekty doradcze w ramach Działania 2.1 mogły uzyskać pomoc finansową nie mniejszą niż 2,5 tys. zł i nie większą niż 250 tys. zł oraz maksymalnie do poziomu 50% wydatków wykwalifikowanych. Wyjątek stanowiły mikroprzedsiębiorstwa rozpoczynające działalność gospodarczą z wykorzystaniem nowych technologii, dla których pomoc mogła sięgnąć nawet 100% wydatków kwalifikowanych. W strukturze wnioskodawców analizowanego Działania (rysunek 3) 28,4% stanowiły mikroprzedsiębiorstwa. Najbardziej aktywni w aplikowaniu o wsparcie na doradztwo byli przedsiębiorcy z województw: mazowieckiego (16,5% ogólnej liczby złożonych wniosków), małopolskiego (12,8%) oraz wielkopolskiego (12,5%). Najmniej licznie aplikowały firmy z województw: opolskiego (1,4%), warmińskomazurskiego (1,6%), świętokrzyskiego (1,7%), podlaskiego (1,8%) oraz lubuskiego (1,9%). Zaobserwowano zatem wyraźną prawidłowość, że bardziej aktywne w staraniach o środki z Działania 2.1 okazały się firmy z regionów bardziej zaawansowanych pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego, co po części wynikało z liczebności firm prowadzących działalność gospodarczą na terenie danego województwa.

Beneficjentami Działania 2.1 były najczęściej firmy zlokalizowane w miastach o liczbie mieszkańców powyżej 500 tys. (27%), przy czym częściej były to firmy mikro; 33% beneficjentów tej wielkości było zlokalizowanych w największych miastach. Nieco rzadziej projekty doradcze realizowały firmy z miast od 100 tys. do 500 tys. mieszkańców (24%). W firmach z siedzibą na terenach wiejskich realizowany był co siódmy projekt Działania 2.1. Największą popularnością wśród przedsiębiorców cieszyły się trzy projekty: doradztwo w zakresie jakości (podejmowane w sześciu na każde dziesięć projektów), a także doradztwo w zakresie innowacji i nowych technologii oraz w zakresie prowadzenia przedsiębiorstwa na terytorium UE (każde z nich obejmowało 18% projektów). Zaobserwowano pozytywne zmiany wskaźników ekonomicznych Działania 2.1: w zakresie zatrudnienia pracowników, przychodów ze sprzedaży, wzrost poziomu nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw. Zdaniem 88%

badanych beneficjentów, udział w działaniu wart był poniesionych nakładów. Wyniki analizy efektywności wdrożonego Działania 2.1 wykazały, że stworzenie jednego miejsca pracy (w przeliczeniu na pełne etaty) wymagało zaangażowania 5 575 zł dotacji. Wartość środków finansowych, zaangażowanych w postaci dotacji na zakup usług doradczych dla małych i średnich przedsiębiorstw, przełożyła się na wzrost przychodów beneficjentów, którego wartość odpowiadała blisko 100-krotności udzielonego wsparcia. Uzyskano również blisko 20-krotny wzrost nakładów ponoszonych przez wsparte przedsiębiorstwa, w porównaniu z wielkością dotacji wypłaconych w Działaniu 2.1 [Ocena instrumentów..., 2010]. Można uznać, że w latach 2007-2013 kontynuacją wsparcia udzielanego w ramach tego programu są Regionalne Programy Operacyjne (RPO). W każdym z nich istnieje co najmniej jeden priorytet, w ramach którego środki przeznaczone są na inwestycje w firmach i mają na celu podniesienie ich konkurencyjności. Niemniej jednak, przedsiębiorcy mogą otrzymać dotacje nie tylko za pośrednictwem RPO.

Rysunek 3. Struktura wielkościowa przedsiębiorstw korzystających z Działania 2.1 dla różnych typów realizowanego projektu



Źródło: Ocena instrumentów wsparcia bezpośredniego przedsiębiorstw. Podsumowanie wyników ewaluacji wybranych Działań SPO WKP, s. 29.

Mikroprzedsiębiorcy mogą także ubiegać się o wsparcie z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG), który oprócz oferty dla innowacyjnych przedsięwzięć przedsiębiorców realizujących inwestycje innowacyjne w skali ponadregionalnej, obejmuje wsparciem także tzw. instytucje otoczenia biznesu czy instytucje okołobiznesowe, których zadaniem jest stymulowanie innowacyjności i konkurencyjności polskich firm. Są to m.in. regionalne i lokalne agencje rozwoju regionalnego, inkubatory przedsiębiorczości, centra transferu technologii, izby gospodarcze. Przewidziany budżet POIG na lata 2007-2013 na realizację projektów przyczyniających się do zwiększania innowacyjności polskiej gospodarki i polskich przedsię-

biorstw przekracza 9,71 mld euro (8,25 mld euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – EFRR oraz 1,46 mld euro z budżetu krajowego). W ramach poddziałania 3.3.2 POIG dofinansowanie mogą otrzymać przedsiębiorcy zainteresowani zakupem usług doradczych odnośnie do przygotowania dokumentacji i analiz, niezbędnych do pozyskania inwestora zewnętrznego o charakterze udziałowym. Celem tego działania jest wprowadzenie w przedsiębiorstwach innowacyjnych zmian o charakterze organizacyjnym, produktowym lub technologicznym. Innymi słowy, wsparcie jest kierowane do przedsiębiorców chcących realizować innowacyjne projekty, którzy poszukują inwestorów. Wspierane są działania związane m.in. z przygotowaniem biznesplanów, analiz ekonomicznych i finansowych, wycen spółek, usług prawnych, audytów, prospektów emisyjnych i badań przedinwestycyjnych. Za wydatki kwalifikujące się do objęcia wsparciem uznaje się m.in. wynagrodzenia osób bezpośrednio zaangażowanych w realizację projektu, zakup usług, tłumaczenie oraz druk materiałów, udział w konferencjach i seminariach, organizację szkoleń dla inwestorów i przedsiębiorców.

**Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL)**, funkcjonujący w latach 2004-2006, jest w znacznej mierze, w obecnym okresie programowania, kontynuowany przez **Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL)**. Tak jak to miało miejsce w przypadku SPO RZL, tak i obecnie PO KL koncentruje się na budowie społeczeństwa opartego na wiedzy oraz na rozwoju zasobów ludzkich poprzez kształcenie, szkolenia, pomoc w podejmowaniu działalności gospodarczej i rozmaitych inicjatyw społecznych. Dotacje przyznawane są poprzez organizowanie konkursów na tzw. projekty miękkie, tj. związane z zasobami ludzkimi. Mikroprzedsiębiorcy mogą dzięki takim konkursom, organizowanym w ramach PO KL, przeszkolić swoich pracowników i przystosować ich do zmieniających się warunków na rynku pracy. Nie jest to zatem bezpośrednia pomoc finansowa, a działanie ukierunkowane na zwiększenie wydajności i świadomości pracowników zatrudnionych u mikro- i małego przedsiębiorcy. PO KL jest bardziej rozbudowanym programem w stosunku do SPO RZL. Przede wszystkim wsparcie dotyczy większej liczby obszarów niż wcześniej – nowymi obszarami wsparcia są m.in. lokalne inicjatywy edukacyjne. Istotną zmianą w stosunku do SPO RZL jest wprowadzenie w PO KL dwóch komponentów – centralnego i regionalnego. W ramach komponentu centralnego funkcja instytucji pośredniczącej została przekazana odpowiednim ministerstwom. Wsparcie w ramach komponentu centralnego przeznaczone jest m.in. na działania służące podnoszeniu jakości zasobów ludzkich w przedsiębiorstwach. W przypadku komponentu regionalnego funkcję instytucji pośredniczącej pełnią samorządy województw. Wsparcie w ramach tego komponentu skierowane jest w wielu przypadkach na podobne cele jak w przypadku komponentu centralnego, jednak projekty w ramach komponentu regionalnego mogą być realizowane wyłącznie na poziomie jednego województwa. Wsparcie szkoleniowe i doradcze objęte zostało **Działaniem 6.2. „Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia”**. W latach 2007-2013 zupełnie nowe możliwości wiążą się z realizacją **Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW)**.

Środki z niego wspomagają rozwój województw: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, świętokrzyskiego oraz podkarpackiego i stanowią dodatkowy element wsparcia z funduszy strukturalnych. Realizacja celów szczegółowych tego Programu, a mianowicie: Zwiększanie dostępu do Internetu szerokopasmowego w Polsce Wschodniej; Stymulowanie rozwoju konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy; Poprawa dostępności i jakości powiązań komunikacyjnych województw Polski Wschodniej, z pewnością zwiększy dostęp tam funkcjonujących mikrofirm do wiedzy, informacji i usług doradczych.

#### **3.4. Skutki wprowadzenia wsparcia finansowego transferu wiedzy i informacji oraz usług doradczych dla sektora mikroprzedsiębiorstw w ramach PROW po 2013 roku**

Fakt, że obszary wiejskie mają mniejszą niż zurbanizowane gęstość zaludnienia i mniejszą liczbę firm biznesowych, upoważnia, jak się wydaje, do postawienia *a priori* konkluzji, że mają również większe trudności w dostępie do źródeł wsparcia zewnętrznego, pochodzących z zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego. Badania prowadzone przez Smallbone'a, Baldocka i Northa nad potrzebami wsparcia firm funkcjonujących na obszarach wiejskich w Anglii, wykazały, że zakres kierowanego wsparcia na ich rozwój powinien być ściśle powiązany ze strategiami rozwoju obszarów wiejskich [Smallbone i in. 2003]. Podejście takie wynika z ich ogromnego zróżnicowania pod względem zasobów przyrodniczych i społecznych oraz sytuacji ekonomicznej, obejmującej dostęp do rynków i instytucji, a także obejmującej działalność gospodarczą w rolnictwie i poza nim, poziom dochodów i warunki życia ludności zamieszkującej te tereny, a zatem i zróżnicowanych potrzeb tych terenów. Chociaż analiza autorów koncentruje się na obszarach wiejskich Anglii, wnioski można rozszerzyć na obszary wiejskie wielu innych krajów europejskich, które są współcześnie w podobnym stopniu narażone na zmiany strukturalne i internacjonalizację, co potwierdzają wyniki wielu badań [Smallbone i in. 2003, Kulikowski 2003, Roszkowska-Mądra 2010]. Jednakowa (nieelastyczna) polityka prorozwojowa wobec obszarów wiejskich w danym kraju lub dużym regionie zwykle jest nieefektywna, ponieważ nie uwzględnia swoistości przestrzennych warunków przyrodniczych i społecznych oraz ich sytuacji ekonomicznej. Znacznie bardziej skuteczna może być polityka dostosowana elastycznie do ich lokalnej rzeczywistości, zgodnie z zasadą decentralizacji władzy, decydującej o wyborze takich kierunków i strategii rozwoju tych obszarów, które odpowiadają na lokalne potrzeby ludności i efektywnego, zrównoważonego gospodarowania zasobami w zastanych okolicznościach społecznych i ekonomicznych. Zatem, stosownie do tego jak różnorodne są obszary wiejskie, powinny być określane i wdrażane różnorodne kierunki ich rozwoju oraz skuteczne instrumenty interwencjonizmu i doradztwo (ang. *demand-led rural development policies*), wspomagające strategicznie realizację tych kierunków rozwoju [Kukuła 2007]. Niedocenianie wspomnianej różnorodności obszarów wiejskich na świecie (głównie w krajach rozwijających się)

było ważną przyczyną niepowodzeń wielu dotychczasowych, bardzo drogiej i zaangażowanych, programów pomocowych.

Dokonana w pracy analiza literatury przedmiotu wskazuje na doniosłą rolę edukacji, wiedzy i nauki w procesach rozwoju społeczno-gospodarczego. Obszary wiejskie, ze względu na niższą jakość kapitału ludzkiego niż na obszarach zurbanizowanych, mają mniejsze możliwości wykorzystania transferu wiedzy i innowacji. Tereny te są często słabo zaludnione, ludność ma mało zróżnicowane kwalifikacje, infrastruktura (techniczna, społeczna i ekonomiczna) jest słabo rozwinięta, rynki zbytu i centra rozwojowe są od nich bardzo oddalone, niewielki jest popyt lokalny i ograniczony dostęp do informacji rynkowej. Zatem istnieje potrzeba wspierania przedsiębiorczości na tych terenach, zważywszy na to, że wzrasta liczba gospodarstw rolnych niezapewniających dochodów pozwalających na utrzymanie gospodarstwa domowego, a przy tym sukcesywnie następuje spadek ludności zatrudnionej w rolnictwie i wzrasta liczba ludności pochodzącej z rodzin bezrolnych, którzy są mało mobilni ze względu na posiadanie niskich kwalifikacji zawodowych. Ponadto firmy działające na obszarach wiejskich mają specyficzne problemy i potrzeby w stosunku do działających na obszarach zurbanizowanych. Ich problemy i ograniczenia w działaniu mogą wynikać, z jednej strony, z cech środowiska w jakim funkcjonują, a z drugiej, z ich specyficznych cech i/lub z cech i motywacji ich właścicieli. W związku z tym podmioty te wymagają specjalnej uwagi i wsparcia adekwatnego do ich specyficznych potrzeb. Zatem, istnieje potrzeba towarzyszenia zmianom zachodzącym na obszarach wiejskich poprzez udzielanie im pomocy w różnicowaniu działalności gospodarczej, rozwijaniu sektorów nierolniczych, wspieraniu zatrudnienia, poprawie podstawowych usług, w tym z lokalnym dostępem do technologii informacyjnych i komunikacyjnych (TIK) oraz wprowadzaniu inwestycji uatrakcyjniających obszary wiejskie w celu odwrócenia trendów upadku gospodarczego i społecznego oraz wyludniania obszarów wiejskich. Konieczne w tym względzie jest również poczynienie wysiłków na rzecz zwiększenia kapitału ludzkiego.

Wprowadzenie instrumentu wsparcia transferu wiedzy, informacji i usług doradczych dla przedsiębiorstw na obszarach wiejskich pozwoli na poprawę ich konkurencyjności i w konsekwencji na ożywienie społeczno-gospodarcze tych terenów, prowadząc do realizacji na nich nowego paradygmatu rozwoju wsi i rolnictwa. Jednakże interwencja powinna być ograniczona tylko do tych obszarów gospodarki i grup podmiotów, gdzie niesprawności rynku jest szczególnie wysoki i trwale uniemożliwia poprawę konkurencyjności prowadząc do obniżenia tempa rozwoju gospodarczego.

W bieżącym okresie programowania w ramach Osi I PROW – „Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego” odbywa się za pomocą środków, których celem jest poprawa jakości produkcji i produktów rolnych poprzez wspieranie grup producentów<sup>24</sup> w działalności informacyjnej i promocyjnej na rzecz produktów wy-

---

<sup>24</sup> Wsparcie udzielane jest jako roczna płatność motywująca. Jej wysokość ustala się na poziomie kosztów stałych wynikających z udziału we wspieranych systemach przez maksymalny okres 5 lat. Zob. Art. 32. Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września

tworzonych w ramach systemów jakości żywności. Upowszechnianie wiedzy i poprawa potencjału ludzkiego na obszarach wiejskich jest skierowane do osób działających w sektorze rolnym, żywnościowym i leśnym, i odbywa się za pomocą następujących środków: kształcenia zawodowego i działań informacyjnych, w tym rozpowszechniania wiedzy naukowej i praktyk innowacyjnych; podejmowania działalności przez młodych rolników; wcześniejszych emerytur rolników i robotników rolnych; korzystania z usług doradczych przez rolników i właścicieli lasów oraz tworzenia usług z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym, zastępstwa i usług doradczych, jak również usług doradczych w zakresie leśnictwa.

Wydaje się, że potrzebne jest wprowadzenie wsparcia finansowego dla transferu wiedzy i informacji oraz usług doradczych dla sektora mikroprzedsiębiorstw funkcjonujących na obszarach wiejskich, ze względu na specyfikę środowiska, w którym funkcjonują, a także cechy osób zarządzających nimi. Przemawia za tym słaba dostępność mikrofirm do informacji, która sprzyja zachowaniom oportunistycznym wśród przedsiębiorców. Utrudniony, w stosunku do terenów zurbanizowanych dostęp do informacji może skutkować nasileniem selekcji negatywnej i wzrostem kosztów transakcyjnych, co w konsekwencji zwiększa koszty jednostkowe wytwarzanych dóbr i powoduje wzrost ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej. Wprowadzenie wsparcia finansowego na rzecz podniesienia poziomu wiedzy i lepszego dostępu do informacji i usług doradczych wzmocni chęci i umiejętności przedsiębiorców do współdziałania i tworzenia sieci współpracy między mikroprzedsiębiorstwami. Sprzyjać będzie także lepszemu wykorzystaniu posiadanych zasobów i do pewnego stopnia subsydiowaniu ich wiedzą (wprowadzanie nowych technologii, umiejętne wykorzystywanie posiadanych informacji), co w konsekwencji przyczyni się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw, wzrostu wydajności pracy i dochodów ludności zamieszkującej obszary wiejskie, a także dywersyfikacji dochodów ludności rolniczej. Pozwoli na zmianę postaw przedsiębiorców działających na obszarach wiejskich, a mianowicie na znacznie większą ich kreatywność i samodzielność. Wyniki licznych badań wskazują na istnienie ścisłego związku między poziomem wiedzy a skłonnością do korzystania z informacji [Bednarczyk i in. 2008].

Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej we wniosku z dnia 12.10.2011 roku w sprawie rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) określili potencjalne wyzwania, cele i kierunki wspólnej polityki rolnej (WPR) po 2013 roku. Uznano, że warunkiem zapewnienia rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich jest również kierowanie wsparcia związanego z transferem wiedzy i działań informacyjnych do podmiotów gospodarczych działających na obszarach wiejskich. Stwierdzono, że ze względu na szczególne wyzwania, przed którymi stoją mikroprzedsiębiorstwa na obszarach wiejskich, wymagają one odpowiedniego poziomu szkolenia technicznego i gospodarczego, a także większych możliwości korzystania z wiedzy i informacji oraz

---

w sprawie rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

ich wymiany. Transfer wiedzy i działania informacyjne powinny odbywać się nie tylko w postaci tradycyjnych kursów szkoleniowych, ale także być dostosowane do konkretnych potrzeb podmiotów na obszarach wiejskich. Z tego względu należy również wspierać warsztaty, coaching, demonstracje, działania informacyjne, jak również krótkoterminową wymianę i programy wizyt w gospodarstwach. Wiedza i zdobyte informacje powinny umożliwić MSP na obszarach wiejskich w szczególności zwiększenie ich konkurencyjności oraz poprawienie efektywnego gospodarowania zasobami, przyczyniając się do osiągnięcia zrównoważonego charakteru gospodarki wiejskiej. W celu zapewnienia efektywnego transferu wiedzy i działań informacyjnych dotyczących osiąganym wyników należy wymagać, aby podmioty świadczące usługi w zakresie transferu wiedzy miały wszystkie stosowne do tego zdolności. Kosztami kwalifikowanymi w ramach tego środka będą koszty organizowania i realizowania transferu wiedzy lub działań informacyjnych. W przypadku projektów demonstracyjnych wsparcie może obejmować także odpowiednie koszty inwestycji. Koszty podróży, zakwaterowania i diet dziennych uczestników, a także koszty zastępstwa rolników również są kosztami kwalifikowanymi [Rozporządzenie Parlamentu z 12.10.2011, art.15].

Zgodnie z art. 16. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12.10.2011 r. w sprawie rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) przewidziane jest także dostarczanie usług doradczych, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i zastępstw. Celem tego środka będzie wsparcie szkolenia doradców, a także poprawa efektywności gospodarczej i środowiskowej gospodarstw, przedsiębiorstw lub inwestycji, i zwiększenie przyjazności tych gospodarstw, przedsiębiorstw lub inwestycji dla klimatu oraz ich odporności na zmianę klimatu. Organy lub podmioty wybrane do świadczenia usług doradczych powinny posiadać odpowiednie zasoby w postaci regularnie szkolonego i kwalifikowanego personelu oraz doświadczenie w zakresie doradztwa i powinna cechować je wiarygodność w odniesieniu do dziedzin, których dotyczą świadczone przez nich usługi doradcze. Beneficjenci byliby wybierani w drodze zaproszenia do składania wniosków. Procedura wyboru byłaby obiektywna i otwarta dla podmiotów zarówno publicznych, jak i prywatnych.

Na podstawie przedstawionego wniosku z 12 października 2011 r. przez Komisję Europejską dotyczącego wsparcia w ramach EFFROW i funduszy strukturalnych na okres finansowania 2014-2020, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zaleca zwiększyć, ponad proponowane, wsparcie do sektora MSP w ramach EFRROW, i odpowiednio ukierunkować je pod kątem wspierania regionalnej współpracy między przedsiębiorstwami działającymi na obszarach wiejskich, a zwłaszcza w sektorze rzemiosła i rolnictwa. W tym celu EKES uważa, że należy także inicjować i wspierać regionalne sieci przedsiębiorców służące komunikacji i mentoringowi. Ukierunkowanie podejścia UE w ramach EFRROW i funduszy strukturalnych na lokalne inicjatywy wydaje się właściwe, ponieważ otwiera możliwość wspierania regionalnej działalności rzemieślniczej, rolniczej, turystycznej i handlowej. EKES uważa, że *„trzeba trwale wspomagać transfer wiedzy , informacji i innowacji wśród MSP, tak*

*by w ten sposób wspierać i zapewniać zatrudnienie na obszarach wiejskich oraz promować metody gospodarowania efektywne pod względem wykorzystania zasobów i pod względem klimatu. Tradycyjne umiejętności i doświadczenie nie mogą popaść w zapomnienie; stanowią one cenny dorobek, który trzeba chronić i wykorzystywać*". EKES uważa, że regionalne łańcuchy wartości są ogromną przyszłościową szansą dla rzemiosła, rolnictwa, turystyki i handlu, a także dla ogółu obszarów wiejskich. To im należy poświęcić szczególną uwagę, zwłaszcza jeśli chodzi o regionalne wspólne marki oraz wspólne przetwórstwo i wprowadzanie na rynek. W tym celu niezbędna jest dostateczna infrastruktura biznesowa. Do jej tworzenia trzeba wykorzystać przede wszystkim fundusze strukturalne, np. zapewniając elastyczne budżety regionalne.

Zdaniem autorki tego rozdziału mikroprzedsiębiorstwa funkcjonujące na obszarach wiejskich wymagają specjalnej troski i wsparcia. Szans na ich efektywny rozwój należy upatrywać w dobrym zarządzaniu ich rozwojem, polegającym na tworzeniu dogodnych warunków do rozwoju przedsiębiorczości. Wydaje się, że działania te są szczególnie ważne w odniesieniu do obszarów wiejskich o niekorzystnych warunkach do prowadzenia działalności rolniczej, które nie są w stanie, bez pomocy zewnętrznej, wydobyć się z niekorzystnej sytuacji. Znaczne rozmiary i silne zróżnicowanie występujących na nich problemów rozwojowych, wymagają kierowania do nich szerokiego zakresu instrumentów wsparcia, dostępnych w ramach współcześnie prowadzonych polityk gospodarczych w celu wdrażania na nich idei zrównoważonego rozwoju. Autorka zaproponowała nowe podejście<sup>25</sup>, do wydzielania nizinnych obszarów ONW, ponieważ uważa, że obecne kryteria delimitacji nizinnych obszarów ONW w Polsce są niewystarczające do tego, aby wsparcie kierowane na te tereny było adekwatne do występujących na nich faktycznych utrudnień w gospodarowaniu oraz zgodne z ich specyfiką i potrzebami w celu skutecznego zapobiegania zatracaniu ich rolniczego charakteru oraz wiążącym się z tym konsekwencjom społecznym, gospodarczym i środowiskowym. Podejście to dobrze opisuje różnorodność złożonej rzeczywistości rolnictwa i obszarów wiejskich oraz pozwala na uwzględnianie specyfiki ich zróżnicowania przy projektowaniu instrumentów interwencjonizmu państwowego i samorządowego wobec obszarów uznanych za niekorzystne do prowadzenia działalności rolniczej, umożliwiając zrównoważony rozwój rolnictwa i efektywne wdrażanie unijnej polityki wspierania tych obszarów. Zdaniem autorki niniejszego opracowania, dobrym kryterium wprowadzenia takiego wsparcia do mikroprzedsiębiorstw mogłby być wymóg zaliczenia gminy wiejskiej do obszaru ONW. Takie podejście pozwoliłoby ukierunkować środki na te obszary wiejskie, na których występują poważne problemy natury społeczno-gospodarczej, i dlatego wsparcie w zakresie dostępu do wiedzy, informacji i usług doradczych jest dla nich szczególnie ważne.

---

<sup>25</sup> Metodyka ta została szczegółowo zaprezentowana w pracy autorki niniejszego opracowania, Zob. B. Roszkowska-Mądra, *Obszary wiejskie o niekorzystnych warunkach gospodarowania w aspekcie ich zrównoważonego rozwoju*. Wyd. UwB, Białystok 2010.



### 3.5. Literatura

- Analiza wpływu wsparcia udzielonego w ramach Działania 3.4 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego*, ZPORR, Poznań, 12 listopada 2007; została przeprowadzona przez Pracownię Badań i Doradztwa „Re-Source” w Poznaniu.
- Antoszek J., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju i szanse jej realizacji na obszarach wiejskich Lubelszczyzny (w świetle badań ankietowych)*, Annales UMCS Lublin, Sectio B, Vol. LVII, 11, 2002:197-209.
- Baldock D., Hart K., Scheele M., *Dobra publiczne i interwencja publiczna w rolnictwie*, European Network for Rural Development, <http://enrd.ec.europa.eu>
- Bednarczyk H., Koprowska D., Kacak I., *Transfer wiedzy i usług wsparcia dla mikro-przedsiębiorstw-doświadczenia, refleksje*, ITE-PIB w Radomiu, Radom 2008.
- Duczkowska-Małysz K., *Miejsce doradztwa w innowacyjności sektora rolno-żywnościowego*, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr 4, CDR, Oddział w Poznaniu, Poznań 2009: 19-32.
- Filipiak B., Ruszała J., *Instytucje otoczenia biznesu. Rozwój, wsparcie, instrumenty*, Wyd. Difin, Warszawa 2009.
- Gancarczyk M., *Wsparcie publiczne dla MSP*, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2010.
- Jarecki W., *Prekursorzy myśli ekonomicznej w kwestii kształcenia i kwalifikacji*, [w:] D. Kopycińska (red.), *Zarządzanie kapitałem ludzkim w gospodarce*, Wyd. US, Szczecin 2007.
- Kania J., Drygas M., Kutkowska B., Kalinowski J., *System transferu wiedzy dla sektora rolno-spożywczego-oczekiwane kierunki rozwoju*, Polish Journal of Agronomy, 2011, 7: 22-28.
- Kłodziński M., *Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w Polsce*, [w:] *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej Dylematy i kierunki przemian*, (red.) M. Drygas i A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa 2008: 15-24.
- Kukuła K., *Z problematyki badań nad strukturą agrarną w Polsce w ujęciu przestrzennym*, Acta Scientiarum Polonorum – Oeconomia 6, 2007: 19–27.
- Kulikowski R., *Obszary problemowe rolnictwa w Polsce*, [w:] *Charakterystyka rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski*, (red.) A. Ciołkosz, PSR 2002, GUS, Warszawa 2003: 179-185.
- Kwiatkowski S., *Bogactwo z wiedzy*, [w:] A. Kukliński (red.), *Gospodarka oparta na wiedzy – wyzwanie dla Polski XXI wieku*, KBN, Warszawa 2001
- Lisowska R., Stanisławski R., *Obszary i instrumenty wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw w świetle badań na przykładzie województwa łódzkiego*, [w:] Matejun M. (red.), *Wspomaganie i finansowanie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, Wyd. Difin, Warszawa 2011.
- Marciniak M., *Rozwój przedsiębiorczości szansą polskich obszarów wiejskich*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2011; [www.institutobywatelski.pl](http://www.institutobywatelski.pl).
- Marini M., *A Typology of Farm Families in Southern Italian Marginal Areas*, [in:] *Multipurpose Agriculture and Forestry*, Wissenschaftsverlag Vauk Kiel 1987: 261-274.
- Miś T., *Instytucje doradcze w rozwoju obszarów wiejskich w regionach rozdrobnionego rolnictwa w warunkach integracji europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011

- Mroziewski M., *Kapitał intelektualny współczesnego przedsiębiorstwa. Koncepcje, metody wyceniania i warunki jego rozwoju*, Wyd. Difin, Warszawa 2008.
- Ocena instrumentów wsparcia bezpośredniego przedsiębiorstw. Podsumowanie wyników ewaluacji wybranych Działania SPO WKP*. J.Pokorski (red.), PARP, Warszawa 2010.
- Olechnicka A., *Regiony peryferyjne w gospodarce informacyjnej*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Oleński J., *Elementy ekonomiki informacji*, Wyd. Katedra Informatyki Gospodarczej i Analiz Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2000.
- Polityka gospodarcza*, B. Winiarski (red.), Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Powichrowska B. M., *Wiedza jako czynnik rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw województwa podlaskiego*, UwB, Białystok 2011, Maszynopis rozprawy doktorskiej.
- Renting H., Rossini W.A.H., Groot J.C.J., Van der Ploeg J.D., Laurent C., Perraud D., Stobbelaar D.J., Van Ittersum M.K., *Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework*, Journal of Environmental Management 90, 2009: 112-123.
- Roszkowska-Mądra B., *Obszary wiejskie o niekorzystnych warunkach gospodarowania w aspekcie ich zrównoważonego rozwoju*, Wyd. UwB, Białystok 2010.
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12.10.2011 r. w sprawie rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).
- Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września w sprawie rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).
- Schumacher E.F., *Małe jest piękne*, PWN, Warszawa 1981.
- Smallbone D., Baldock R., North D., *Policy support for small firms in rural areas: the English*, Environment and Planning C: Government and Policy 2003, vol. 21: 825-841.
- Wilkin J., *Dlaczego potrzebujemy długookresowej strategii zintegrowanego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 2, 2004: 157-170.
- Wilkin J., *Peryferyjność i marginalizacja w świetle nowych teorii rozwoju (nowa geografia ekonomiczna, teoria wzrostu endogennej, instytucjonalizm*, [w:] A. Bołtromiuk (red.), *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, Wyd. UwB, Białystok 2003.
- Wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw w RFN na tle innych krajów członkowskich Unii Europejskiej*, TWG Gorzów Wlkp., 1999.

## 4. Wspieranie rozwoju grup producenckich

Szansą na efektywne funkcjonowanie gospodarstw małych, o niskiej skali produkcji, jest ich integracja. Jedną z jej form jest tworzenie grup producentów rolnych. Proces powstawania grup producentów rolnych rozpoczął się w Polsce w latach 1992-1993. Szacowano wówczas liczbę grup i związków producentów rolnych na około 700. Ich potencjał produkcyjny był jeszcze niski, wielokrotnie mniejszy niż podobnych organizacji w Unii Europejskiej. Zaledwie 5-10% grup posiadało wspólne obiekty i urządzenia służące do przechowywania produktów, ich mycia, czyszczenia, sortowania i pakowania. Najwięcej grup utworzyli producenci owoców i warzyw, mniej – trzody chlewnej, zbóż i roślin oleistych oraz ziemniaków. Ponad połowa grup nie prowadziła sprzedaży poprzez grupę. Pozostałe sprzedawały wspólnie ok. 20-40% produktów (rzadko 100%), dla których grupa została utworzona. Więcej, gdyż ponad połowa, prowadziła wspólne zaopatrzenie w środki produkcji.

Niskie zainteresowanie zakładaniem grup producentów oraz ich działaniem wynikało z:

- braku doświadczeń działalności grupowej i jednorodnej metodologii doradztwa dla grup;
- niskiej świadomości rolników co do korzyści wspólnego działania;
- bagażu negatywnych doświadczeń ze spółdzielczością z lat 1948-1990;
- braku środków finansowych na rozpoczęcie skutecznej działalności gospodarczej;
- trudności z zawieraniem kontraktów, wynikającej z niechęci części odbiorców do zawierania kontraktów z grupami.

Chociaż pojęcia „grupa producentów” lub „grupa producencka” funkcjonowały w Polsce od początku lat 90., to w ustawodawstwie polskim – dopiero w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz zmianie innych ustaw<sup>26</sup>. W tej ustawie nie powołuje się nowej formy prawnej, a jedynie określa warunki jakie musi spełnić organizacja rolników, tworzona jako jedna z istniejących form prawnych by móc ubiegać się o wsparcie finansowe ze środków publicznych. Od 2004 r. w prawodawstwie pojawia się „grupa producentów” w regulacjach

---

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. z 2000 r. Nr 88, poz. 983 z późn. zm.), stanowiąca podstawę prawną tworzenia grup i ich związków. Ustawa określa zasady organizowania się producentów rolnych w grupy oraz grup w ich związki, a także warunki jakie winny spełniać grupy, aby móc korzystać z przewidzianych w ustawie form wsparcia. Nowelizacje ustawy: (1) z dnia 18 czerwca 2004 r. (Dz. U. z 2004 r., Nr 162, poz. 1694); (2) z dnia 15 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2006 r., Nr 251, poz.1847). Szczegółowe warunki udzielania wsparcia dla grup określa rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Grupy Producentów Rolnych” objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 (Dz.U. z 2007 r., Nr 81, poz. 550, z późn. zm.) – zastępujące poprzednie rozporządzenie w tym zakresie. Nowelizacja rozporządzenia: z dnia 9 kwietnia 2008 r. (Dz.U. z 2008 r., Nr 72, poz. 425)

dotyczących sektora owoców i warzyw. Pojęcie to używane było w odniesieniu do organizacji rolników produkujących owoce i warzywa, które spełniły warunki tzw. wstępnego uznania. Grupa producentów jest zatem nazwą funkcjonalną, oznaczającą każdą wspólną i zorganizowaną działalność producentów rolnych. Nie oznacza ona w żadnym wypadku szczególnej formy prawnej.

Grupy producentów – to przede wszystkim podmioty gospodarcze, które muszą przetrwać na rynku o własnych siłach. Celem powstania grupy powinno być nie zdobycie środków zewnętrznych, a zrealizowanie wspólnego interesu gospodarczego rolników wchodzących w skład grupy. Potencjalne środki zewnętrzne mają tylko pomóc osiągać cele, a nie stać się celem samym w sobie. Znane jest jednak wiele przypadków, gdy grupy powstają nie dlatego, że rolnicy widzą w tym możliwość poprawienia swojej sytuacji materialnej na drodze poprawy pozycji rynkowej, ale dlatego, że „są pieniądze na grupę”. Najczęściej takie grupy nie wykorzystują właściwie tych środków i nie osiągają korzyści ze wspólnego działania.

#### 4.1. Działalność gospodarcza grup producentów rolnych

##### 4.1.1. *Formy prowadzenia działalności gospodarczej przez grupy producentów rolnych*

Grupy producentów rolnych mają do wyboru cztery formy prowadzenia działalności gospodarczej: jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółdzielnia, zrzeszenie lub stowarzyszenie (por. zestawienie).

Wyszczególnienie	Spółdzielnia	Spółka z o.o.	Zrzeszenie	Stowarzyszenie
<b>Charakter organizacji</b>	gospodarczy, ale również społeczny	dowolny	społeczno-zawodowy, ale też gospodarczy	społeczny
<b>Teren działania</b>	bez ograniczeń	bez ograniczeń	terytorium RP	bez ograniczeń
<b>Członkowie organizacji</b>	osoby fizyczne i prawne	osoby fizyczne i prawne	osoby fizyczne	osoby fizyczne
<b>Liczba członków założycieli</b>	co najmniej 10 osób fizycznych lub 3 osoby prawne	1 i więcej	co najmniej 10 osób fizycznych	co najmniej 15 osób fizycznych

Funkcjonowanie grup w wyżej wymienionych formach prawnych regulują następujące przepisy:

- Kodeks spółek handlowych – w odniesieniu do spółek,
- Prawo spółdzielcze – w odniesieniu do spółdzielni,
- Prawo o stowarzyszeniach – w odniesieniu do stowarzyszeń,
- Ustawa o społeczno-zawodowych organizacjach – w przypadku zrzeszeń.

Grupa producentów składa się z członków, udziałowców lub akcjonariuszy, zwanych dalej „członkami grupy”, z których żaden nie może mieć więcej niż 20% głosów na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników. Zapis ten automatycznie determinuje minimalną liczbę członków grupy do 5 osób w spółce z o.o.

Członkami grupy mogą być osoby fizyczne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz osoby prawne prowadzące gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub prowadzące działalność rolniczą w zakresie działań specjalnych produkcji rolnej.

#### **4.1.2. Główne korzyści z członkostwa w grupie producentów rolnych**

Zrzeszanie się pojedynczych rolników w grupy producentów rolnych ma na celu przede wszystkim zapewnienie odpowiedniego poziomu życia producentom rolnym poprzez wzrost dochodów indywidualnych. Jednocześnie wspólne gospodarowanie tworzy możliwość bardziej efektywnego wprowadzania postępu technologicznego, biologicznego, organizacyjnego i ekonomicznego oraz optymalnego wykorzystania czynników produkcji. Prowadzi także do ustabilizowania rynku żywnościowego, niwelowania wahań podaży, popytu i poziomu cen oraz zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego<sup>27</sup>.

Wzrost dochodów rolników będzie następować głównie poprzez zmniejszenie kosztów produkcji, ułatwienie zbytu oraz poprawę konkurencyjności producentów. Grupy producentów mają możliwość stworzenia systemu wspólnego przygotowywania większych i dobrych jakościowo partii towaru do sprzedaży (sortowanie, konfekcjonowanie, oznakowanie) i dostawy do odbiorcy, a następnie negocjowania ceny. Rozproszone, drobne gospodarstwa nie są w stanie wyprodukować dużej partii jednolitego towaru.

Korzyści finansowe z członkostwa w grupie producentów rolnych wynikają przede wszystkim z obniżenia kosztów produkcji w gospodarstwie, poprzez m.in. wspólne zakupy środków do produkcji, wspólne wykorzystanie sprzętu, lepsze planowanie prac i dostosowanie towaru do potrzeb odbiorców. Dzięki połączeniu kapitałów grupa ma większe możliwości inwestycyjne. Stwarza to automatycznie większe możliwości przechowywania i przygotowywania produktów do obrotu. W grupie łatwiej jest o dostęp do informacji, a przez to korzystniej można zorganizować sprzedaż towaru. Grupa ma bowiem bardziej korzystną pozycję w kontaktach z hurtowniami bądź sieciami handlowymi, które są gotowe zapłacić wyższą cenę za produkty o uzgodnionych standardach jakości, przy jednoczesnej gwarancji ich ilości oraz ciągłości dostaw<sup>28</sup>.

Ponadto, w grupie ryzyko rozłożone jest na wszystkich jej członków, którzy wspólnie mogą skuteczniej rozwiązywać ewentualne problemy. Także bardziej owocne wydaje się reprezentowanie interesów zrzeszonych grup niż jednostki wobec organów samorządowych i organów administracji państwowej. Z drugiej strony łatwiejsze

---

<sup>27</sup> A. Czyżewski, A. Hennisz-Matuszczak, *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006, s. 122.

<sup>28</sup> Szerzej: B. Chmielewska, A. Mierosławska, *Dylematy organizacji rynku owoców i warzyw przed i po integracji Polski z Unią Europejską*, rozdział VII, s. 67-74 [w:] B. Chmielewska (red.) *Pilne potrzeby do rozwiązania w rolnictwie*, praca zbiorowa, Program Wieloletni 2005-2009, Nr 71, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

i bardziej efektywne jest wprowadzanie w grupie doradztwa, szkoleń czy promocji technologii produkcji korzystnych dla środowiska.

#### **4.1.3. Rejestracja grupy i zobowiązania podatkowe**

Grupa producentów rolnych prowadząca działalność jako przedsiębiorca mający osobowość prawną, zostaje wpisana na jej wniosek do rejestru grup prowadzonego przez marszałka województwa właściwego dla siedziby grupy pod warunkiem, że:

1. została utworzona przez producentów jednego produktu rolnego lub grupy produktów;
2. działa na podstawie statutu lub umowy, zwanych aktem założycielskim;
3. składa się z członków, udziałowców lub akcjonariuszy, z których żaden nie może mieć więcej niż 20% głosów na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników;
4. przychody ze sprzedaży produktów lub grup produktów wytworzonych w gospodarstwach członków grupy stanowią więcej niż połowę przychodów grupy ze sprzedaży produktów lub grup produktów, dla których grupa została utworzona;
5. określi obowiązujące członków grupy zasady produkcji, w tym dotyczące jakości i ilości produktów lub grup produktów oraz sposoby przygotowania produktów do sprzedaży.

Każda grupa producentów, niezależnie od wybranej formy prawnej, jak każdy podmiot gospodarczy ma obowiązek prowadzić księgi rachunkowe zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa oraz sporządzać i składać w wymaganych terminach deklaracje dotyczące podatku dochodowego od osób prawnych. W przypadku, gdy wystąpi nadwyżka przychodów nad kosztami, zobowiązana jest do odprowadzenia zaliczek na podatek dochodowy.

Formalna grupa producentów, jak każdy podmiot gospodarczy, oprócz realizacji wymogów dotyczących rachunkowości, realizuje również inne zobowiązania fiskalne, takie jak:

- podatek od towarów i usług tzw. VAT oraz podatek akcyzowy;
- podatek dochodowy od osób fizycznych. Zgodnie z przepisami, podmioty gospodarcze zatrudniające pracowników występują w charakterze płatnika podatku dochodowego od osób fizycznych. W związku z tym są zobowiązane do naliczania i odprowadzania należnych zaliczek miesięcznych podatku dochodowego od osób fizycznych i sporządzania deklaracji: od wynagrodzeń pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, od wynagrodzeń z tytułu prac zleconych i umów o dzieło, zryczałtowanego podatku od prac zleconych;
- opłaty skarbowe;
- podatki i opłaty lokalne.

## 4.2. Wsparcie finansowe grup producenckich

Współpracujący ze sobą rolnicy jako formalne podmioty gospodarcze mogą uzyskiwać wsparcie na swoją działalność z dwóch tytułów, mianowicie jako „przedsiębiorca” oraz jako „grupa producentów” czyli przedsiębiorca zrzeszający rolników, który po spełnieniu dodatkowych warunków uzyskał wpis do właściwego rejestru prowadzonego przez wojewodę.

### 4.2.1. Wsparcie dla przedsiębiorców

Obecnie polscy przedsiębiorcy, w tym również formalne grupy rolników, mogą uzyskiwać wsparcie na swoją działalność z funduszy strukturalnych. Dla firm związanych z rolnictwem i gospodarką żywnościową, podstawowym źródłem takiego wsparcia były np. środki przeznaczone na Działania w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego (SPO) *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich*, a zwłaszcza z Działania *Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych*. Ponadto „grupy producentów”, jako przedsiębiorcy mogą korzystać również ze środków przewidzianych dla przedsiębiorców w ramach Sektorowych Programów Operacyjnych (SPO): *Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw* oraz *Rozwój Zasobów Ludzkich*.

Podstawowym warunkiem dostępu do tych środków był status przedsiębiorcy w rozumieniu polskiego prawa (bez względu na formę prawną prowadzonej działalności i sposób rozliczania się z Urzędem Skarbowym) oraz prowadzenie działalności kwalifikującej się do uzyskania wsparcia, wymienionej w wytycznych do poszczególnych programów. Pomoc ta jest refundacją części poniesionych kosztów. Zaznaczyć jednak należy, że konkurencja o te środki jest bardzo duża, gdyż mogą o nie występować praktycznie wszyscy przedsiębiorcy.

### 4.2.2. Wsparcie w ramach WPR

W ramach WPR<sup>29</sup> podstawowym instrumentem wsparcia grup producenckich na okres budżetowy 2004-2006 był Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2004-2006), a na następny okres budżetowy 2007-2013 jest Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2007-2013), będący kontynuacją PROW 2004-2006. W PROW 2004-2006 wsparcie dla grup producentów rolnych znalazło się w Priorytecie 1: *Zwiększenie efektywności ekonomicznej gospodarstw*; w Działaniu 7: *Grupy producentów rolnych*<sup>30</sup>. Celem Działania było:

---

<sup>29</sup> Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 (PROW 2004-2006) oraz Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (PROW 2007-2013), za: e-strona MRiRW.

<sup>30</sup> Podstawa prawna: Rozdział IX a, art. 33d Rozporządzenia Rady 1257/1999; Rozporządzenie Komisji Nr 141/2004 z dnia 28 stycznia 2004 r.; Ustawa z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji EFOiGR; Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów i ich związkach, i o zmianie ustaw. Za: Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, MRiRW, Warszawa, lipiec 2004 r., s. 145-148, maszynopis.

- podniesienie dochodów rolników poprzez redukcję kosztów;
- poprawa jakości produkcji na rynku w wyniku stosowania wspólnych technologii produkcji oraz wspólnego przygotowania produktu na rynek;
- koncentracja dostaw;
- lepsze planowanie i dostosowanie produkcji do potrzeb rynku.

Pomoc finansowa realizowana była w formie rocznych płatności w okresie pierwszych pięciu lat od daty uznania danej grupy producentów rolnych. Kwota wsparcia była wyliczana na podstawie rocznej wartości netto sprzedanej produkcji wyprodukowanej w gospodarstwach członków grupy, jeśli nie przekroczyła:

- 5%, 5%, 4%, 3% i 2% wartości produkcji sprzedanej, stanowiącej równowartość w złotych do sumy 1 mln euro, odpowiednio w pierwszym, drugim, trzecim, czwartym i piątym roku, oraz
- 2,5%, 2,5%, 2%, 1,5% i 1,5% wartości produkcji sprzedanej, stanowiącej równowartość w złotych powyżej sumy 1 mln euro, sprzedanej odpowiednio w pierwszym, drugim, trzecim, czwartym i piątym roku.

Wysokość wsparcia za dany rok działalności grupy nie mogła przekroczyć:

- w pierwszym i drugim roku – 100 tys. euro;
- w trzecim roku – 80 tys. euro;
- w czwartym roku – 60 tys. euro;
- w piątym roku – 50 tys. euro.

Beneficjentami działania były grupy producentów rolnych, które rozpoczęły swoją działalność po akcesji Polski do UE, przez pierwszych 5 lat istnienia grup (od wpisania do rejestru grup). Wsparcie udzielane było wyłącznie grupom producentów rolnych, które zostały formalnie uznane przez wojewodę właściwego dla siedziby grupy, w okresie między datą wstąpienia Polski do Unii Europejskiej a końcem okresu objętego Planem oraz prowadziły działalność w następujących 27 sektorach:

1. konie żywe, mięso końskie: świeże, chłodzone, mrożone;
2. żywiec wołowy, mięso wołowe: świeże, chłodzone, mrożone;
3. trzoda chlewna żywa, mięso wieprzowe: świeże, chłodzone, mrożone;
4. owce i kozy żywe, mięso baranie i kozie: świeże, chłodzone, mrożone;
5. drób żywy, mięso lub jadalne podroby drobiowe: świeże, chłodzone, mrożone;
6. króliki żywe, mięso lub jadalne podroby królicze: świeże, chłodzone, mrożone;
7. nutrie żywe, mięso lub jadalne podroby, surowe skóry;
8. szynszyle, zwierzęta i surowe skóry;
9. lisy: pospolity i polarny, norki, jenoty, szopy, tchórze (zwierzęta i surowe skóry);
10. jaja ptasie;
11. mleko krowie, owcze lub kozie;
12. miód naturalny lub inne produkty pszczele;
13. kwiaty świeże: cięte, doniczkowe;
14. ziemniaki świeże lub chłodzone;
15. ziarno zbóż;
16. nasiona roślin oleistych;
17. ziarno zbóż i nasiona roślin oleistych;



18. rośliny zielne (lecznicze);
19. ozdobne rośliny ogrodnicze, szkółkarstwo roślin: sadowniczych, ozdobnych;
20. buraki cukrowe;
21. len lub konopie uprawiane na włókno;
22. szyszki chmielowe;
23. liście tytoniu suszone;
24. materiał siewny lub sadzeniaki;
25. produkty roślinne do wykorzystania technicznego lub pozyskiwania energii;
26. produkty rolnictwa ekologicznego;
27. produkty regionalne.

Wsparcie dla grup producentów rolnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 jest kontynuacją działania zapoczątkowanego w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich z lat 2004-2006. W PROW 2007-2013 wsparcie dla grup producentów rolnych znalazło się w ramach Osi 1: *Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego*, w tym: Działanie 142: *Grupy producentów rolnych*. W ramach tego Działania wspierane są sektory produkcji roślinnej, zwierzęcej oraz dział specjalny produkcji rolnej. W miarę rozszerzania wykazu produktów lub grup produktów, objętych pomocą finansową na wspieranie grup producentów rolnych, Polska będzie notyfikować Komisji Europejskiej kolejne sektory objęte wsparciem.

Aktualny wykaz produktów i grup produktów, dla których mogą być tworzone grupy producentów rolnych, minimalna roczna wielkość produkcji towarowej oraz minimalna liczba członków grupy zostały wyszczególnione w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2011 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być tworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych (Dz.U. Nr 62, poz. 318, z dn. 22.03.2011)<sup>31</sup>. Wykaz obejmuje 35 następujących produktów i grup produktów:

1. konie żywe, mięso końskie: świeże, chłodzone, mrożone;
2. bydło żywe, zwierzęta rzeźne lub hodowlane, mięso wołowe: świeże, chłodzone, mrożone;
3. świnie żywe, prosięta, warchlaki, mięso wieprzowe: świeże, chłodzone, mrożone;
4. owce lub kozy żywe, zwierzęta rzeźne lub hodowlane, wełna owcza lub kozia, strzyżona potna, mięso owcze lub kozie: świeże, chłodzone, mrożone, skóry owcze lub kozie surowe (suszone);
5. drób żywy (bez względu na wiek), mięso lub jadalne podroby drobiowe: świeże, chłodzone, mrożone: kurczaki lub kaczki lub gęsi lub indyki lub przepiórki lub perliczki lub strusie;
6. króliki żywe, mięso lub jadalne podroby królicze: świeże, chłodzone, mrożone;
7. nutrie żywe, mięso lub jadalne podroby nutriowe: świeże, chłodzone, mrożone, skóry surowe (suszone);
8. szynszyle żywe, skóry surowe (suszone);
9. lisy pospolite lub polarne, norki, tchórze, jenoty żywe, skóry surowe (suszone);

<sup>31</sup> W:<http://dziennikustaw.gov.pl/du/2011/s/62/318/D2011062031801.pdf>, za: [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)

10. jaja ptasie;
11. mleko krowie, owcze lub kozie;
12. miód naturalny lub inne produkty pszczele;
13. kwiaty świeże – cięte, doniczkowe;
14. ziemniaki świeże lub chłodzone;
15. ziarno zbóż;
16. nasiona roślin oleistych;
17. ziarno zbóż i nasiona roślin oleistych;
18. rośliny przeznaczone do produkcji zielarskiej lub farmaceutycznej;
19. ozdobne rośliny ogrodnicze, szkółkarstwo roślin – sadowniczych i ozdobnych, rozsada roślin warzywnych;
20. buraki cukrowe;
21. len lub konopie – uprawiane na włókno;
22. szyszki chmielowe;
23. liście tytoniu suszone;
24. materiał siewny lub sadzeniaki;
25. rośliny w plonie głównym, całe lub rozdrobnione, uprawiane z przeznaczeniem na cele energetyczne lub do wykorzystania technicznego;
26. produkty rolnictwa ekologicznego;
27. owoce i warzywa\*;
28. owoce\*;
29. warzywa\*;
30. owoce przeznaczone do przetwórstwa\*;
31. warzywa przeznaczone dla przetwórstwa\*;
32. owoce i warzywa przeznaczone do przetwórstwa\*;
33. produkty rolne, zarejestrowane w Komisji Europejskiej, zgodnie z przepisami o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych;
34. ślimaki żywe, świeże, schłodzone, zamrożone, z wyłączeniem ślimaków morskich;
35. daniele lub jelenie żywe, ich mięso: świeże, chłodzone, mrożone, skóry surowe (suszone).

\*Dotyczy grup producentów rolnych, które zostały wpisane do rejestru grup przed dniem 01.05.2004 r.

Celem Działania 142: *Grupy producentów rolnych* jest wzmocnienie struktury instytucjonalnej w sektorze pierwotnej produkcji rolnej, z zamiarem wsparcia funkcjonowania producentów rolnych poprzez zachęcanie ich do tworzenia grup producentów rolnych i współpracy. W szczególności zaś – dostosowanie produkcji prowadzonej w gospodarstwach członków grup producentów rolnych do wymogów rynkowych, wspólne wprowadzanie towarów do obrotu, w tym przygotowanie do sprzedaży, centralizacja sprzedaży oraz dostarczenie do odbiorców hurtowych. Realizacja Działania 142 sprzyja tworzeniu wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji, ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności.

Podobnie jak w poprzednim okresie budżetowym, beneficjentami pomocy są grupy producentów rolnych w rozumieniu ustawy z dnia 15 września 2000 r. *o grupach*

*producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw* (Dz.U. z 2000 r., Nr 88, poz. 983, z późn. zm.), które zostały formalnie wpisane do rejestru prowadzonego przez marszałka właściwego dla siedziby grupy, w okresie między datą wstąpienia Polski do Unii Europejskiej a końcem okresu objętego Programem (PROW 2007-2013). Także, podobnie jak w okresie 2004-2006, zryczałtowana pomoc jest udzielana grupom producentów rolnych w pierwszych 5 latach ich funkcjonowania w celu ułatwienia tworzenia i działalności administracyjnej oraz inwestycyjnej. Z pomocy tej grupa może skorzystać tylko raz w okresie swojej działalności.

W ramach PROW 2002-2013, wspierane są tylko grupy producentów rolnych zarejestrowane zgodnie z ustawą o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw. Ustawa ta nie daje możliwości rejestracji grupom, które mogą być beneficjentami instrumentów finansowych mających na celu ułatwienie tworzenia i działalności administracyjnej grupom w ramach I filara WPR (np. dotyczące sektora warzyw i owoców). Wspierane są sektory produkcji roślinnej, zwierzęcej oraz dział specjalny produkcji rolnej. Zasięg wsparcia obejmuje cały kraj. Liczba beneficjentów wynosi 350 grup producentów rolnych, całkowity koszt dofinansowania kształtuje się na poziomie 140 mln euro<sup>32</sup>.

Obsługa wsparcia w ramach Działania *Grupy producentów rolnych* objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich odbywa się w Oddziałach Regionalnych ARiMR właściwych ze względu na siedzibę grupy producentów rolnych.

Wysokość wsparcia dla grup producentów rolnych nie przekracza kwoty pomocy określonej w załączniku do rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)<sup>33</sup>.

Na podstawie znowelizowanej ustawy z dnia 22 września 2006 r. *o uruchomieniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej* (Dz.U. Nr 187, poz. 1381, z późn. zm.) od 10 maja 2010 r. grupy producentów rolnych mogą ubiegać się o nową formę wsparcia, tzw. wyprzedające finansowanie. Wysokość wyprzedzającego finansowania nie może być wyższa od udziału krajowych środków publicznych pochodzących z budżetu państwa przeznaczonych na współfinansowanie wydatków realizowanych z EFRROW, określonego na podstawie planowanej wielkości i wartości przychodów ze sprzedaży produktów lub grupy produktów (w pierwszym roku działalności, nie wyższej jednak niż 50 tys. zł).

Grupa producentów rolnych może otrzymać wsparcie tylko raz w ciągu swojej działalności, niezależnie od tego czy źródłem tej pomocy był budżet krajowy czy budżet UE.

---

<sup>32</sup> Za: [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)

<sup>33</sup> Za: [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl).

#### 4.2.3. Realizacja instrumentów pomocy współfinansowanych z Funduszy UE<sup>34</sup>

W ramach PROW 2007-2013 realizowane są płatności z tytułu zobowiązań z lat 2004-2006. Zobowiązania dotyczące grup producentów rolnych (GPR) wyniosły 48,2 mln zł (narastająco do 31.12.2011 r.). Od 16.07.2007 r. prowadzony jest w ramach PROW 2007-2013 nabór dla Działania: *Grupy producentów rolnych* (tabela 17). Jest on prowadzony w trybie ciągłym do wyczerpania środków przeznaczonych w Programie na to Działanie.

Tabela 17. Kwota pomocy (w mln zł) i liczba beneficjentów w Działaniu 142 – *Grupy producentów rolnych*, dla zobowiązań 2007-2013

Województwa	Narastająco wg stanu na 31.12.2011 r.	
	Liczba beneficjentów	Kwota pomocy w mln zł
Dolnośląskie	70	25,7
Kujawsko-pomorskie	62	17,7
Lubelskie	7	1,8
Lubuskie	29	18,1
Łódzkie	9	4,1
Małopolskie	4	0,7
Mazowieckie	16	6,3
Opolskie	47	20,6
Podkarpackie	14	2,0
Podlaskie	21	5,8
Pomorskie	32	10,2
Śląskie	14	7,5
Świętokrzyskie	6	1,1
Warmińsko-mazurskie	37	11,7
Wielkopolskie	104	34,2
Zachodniopomorskie	32	14,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2011 rok*, Departament Programowania i Sprawozdawczości ARiMR, Warszawa 2012, s. 42.

Od początku uruchomienia Programu do 31 grudnia 2011 r.:

- złożono 686 wniosków na kwotę 140,4 mln zł, w tym w 2011 r. 181 wniosków;
- wydano 655 decyzji przyznających płatność na kwotę 134,4 mln zł;
- wypłacono 597 beneficjentom kwotę 230,2 mln zł, w tym:
  - 48,2 mln zł dla 94 grup producentów z tytułu zobowiązań z lat 2004-2006,
  - 182,0 mln zł dla 503 grup z tytułu nowych zobowiązań 2007-2013.

<sup>34</sup> Na podstawie: *Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2011 rok*, Departament Programowania i Sprawozdawczości ARiMR, Warszawa 2012.

W 2011 roku :

- wydano 171 decyzji przyznających płatność na kwotę 35,3 mln zł;
- zrealizowano płatności dla 510 beneficjentów na kwotę 84,0 mln zł, w tym:
  - 76,7 mln zł dla 459 grup producentów z tytułu zobowiązań z lat 2007-2013,
  - 6,4 mln zł dla 51 grup z tytułu nowych zobowiązań 2004-2006.

#### **4.3. Stan zorganizowania polskich producentów rolnych**

W wielu krajach współpraca rolników w grupach producentów rolnych stanowi istotny element zdobywania rynku, gdyż nie działają w pojedynkę, ale tworzą cały szereg powiązań między sobą na forum regionalnym i krajowym, dzięki czemu zdobywają pozycję liczącego się dla władz partnera przy kreowaniu i realizacji polityki rolnej. Tworzą mocne powiązania gospodarcze sprzyjające rozwojowi lokalnemu i stabilizują sytuację na rynku pracy<sup>35</sup>. Klasycznym przykładem są małoobszarowi producenci–ogrodnicy „związani” wspólną przechowalnią i sortownią owoców i warzyw oraz ich dystrybucją.

W Polsce nadal stan zorganizowania producentów rolnych jest niezadowolający. Powszechnie uważa się, że wśród rolników przeważa indywidualizm i niechęć do wspólnego działania, wynikające częściowo ze złych doświadczeń upaństwowienia spółdzielczości w okresie centralnego planowania. Jest to również efekt nieprzemysłowego zlikwidowania powiązań gospodarczych spółdzielni na początku lat 90. Opinia ta nie uwzględnia jednak wielu barier przed jakimi stoją rolnicy. Przede wszystkim założenie grupy nie jest łatwym zadaniem, głównie ze względu na brak bazy, takiej jak zaplecze infrastrukturalne (pomieszczenia na biuro, magazyny, sortownie, sprzęt itp.) oraz kadry do prowadzenia firmy, głównie rozliczeń finansowych. Warto jednak odnotować że mimo trudności liczba grup producentów rolnych systematycznie wzrasta (tabela 18). Najwięcej grup zarejestrowało się po 1 maja 2004 r., głównie w 2008 r. (158 grup). Na dzień 15 października 2010 r. do rejestrów marszałków województw wpisanych było 589 grup producentów rolnych zrzeszających ponad 22,5 tys. członków. Najwięcej grup zostało utworzonych w branżach: ziarno zbóż i nasiona roślin oleistych (377); mniej trzoda chlewna (182); następnie drób (179) (tabela 19)<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Kierunki rozwoju obszarów wiejskich, założenia do „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa”, MRiRW, Warszawa, styczeń 2010, maszynopis, s. 14-15.

<sup>36</sup> Promocja tworzenia grup producentów rolnych, [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl), s. 12, Do momentu wejścia Polski do UE funkcjonowało w Polsce 61 grup producentów rolnych; na koniec: 2004 r. było ich 85; 2005 r. – 120; 2006 r. – 157; 2007 r. – 252; 2008 r. – 383 oraz na koniec 2009 r. – 509 (w tym 136 grup spółdzielczych).

Tabela 18. Liczba grup producentów rolnych w poszczególnych województwach

Województwo	2007	2010	Stan na 31.12.2011 r. <sup>b</sup>			
			nie obejmuje grup i organizacji producentów owoców i warzyw <sup>c</sup>			
	liczba GPR	liczba GPR	liczba GPR w formie spółdzielni	liczba członków w GPR	liczba członków w spółdzielczych GPR	
Wielkopolskie	46	111	189	86	3531	1520
Dolnośląskie	32	76	104	7	880	212
Kujawsko-pomorskie	31	76	98	34	1411	724
Opolskie	22	65	76	12	929	132
Warmińsko-mazurskie	14	33	55	19	442	254
Zachodniopomorskie	17	38	49	4	385	68
Pomorskie	23	31	48	10	658	350
Lubuskie	12	33	43	5	728	515
Mazowieckie	10	19	26	11	349	221
Podkarpackie	11	17	24	16	560	360
Podlaskie	3	22	22	6	1816	1737
Śląskie	3	15	20	4	150	66
Lubelskie	11	16	21	8	279	163
Łódzkie	3	10	17	2	145	24
Świętokrzyskie	3	9	11	1	190	50
Małopolskie	11	10	9	2	246	200
Razem	252	581 <sup>a</sup>	812	227	12699 <sup>d</sup>	6596

Źródło: <sup>a</sup>Promocja tworzenia grup producentów rolnych, MRiRW, s. 12 (tu podano ogólną liczbę grup producentów rolnych: 589. Ewaluacja ex post Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006, Raport Końcowy, 2009, IERiGŻ-PIB, IRWiR PAN, IUNG-PIB, BSM SP.J, Warszawa, s. 122; <sup>b</sup>[www.krs.org.pl](http://www.krs.org.pl); <sup>c</sup>ok. 230 grup i 50 organizacji producentów owoców i warzyw na koniec 2011 r. zrzeszało łącznie ponad 6 tys. członków; <sup>d</sup>podana liczba członków nie obejmuje członków 9 grup producentów liści tytoniu, które zrzeszały łącznie ok. 9 tys. członków.

Według form prawnych 64% stanowiły spółki z o.o., 27% spółdzielnie, 7% zrzeszenia i 2% stowarzyszenia<sup>37</sup>. W układzie wojewódzkim najwięcej grup producentów rolnych zostało utworzonych w wielkopolskim (prawie 1/4 wszystkich grup) oraz dolnośląskim (12,8%), najmniej zaś w świętokrzyskim (1,3%) oraz małopolskim (1,1%). Na to zróżnicowanie mogły mieć wpływ różnice poziomu rozwoju rolnictwa w województwach.

Istotnym elementem organizacji sektora rolnego są spółdzielcze grupy producentów rolnych<sup>38</sup>. Spółdzielnie o niewielkiej skali produkcji, które nie mogły sprostać wymaganiom dostosowania się do wymogów UE, przekształciły się w sprawnie działające grupy producentów. Jedną z pierwszych była Spółdzielnia Producentów Nasion Roślin Oleistych „EKO-Olej”. Stała się ona dobrym przykładem dla innych spółdzielni, które same, jak też razem z indywidualnymi rolnikami, założyły następne grupy producentów różnych branż, np.: zbóż, roślin oleistych, buraków cukrowych, chmielu, owoców, warzyw, roślin energetycznych, trzody chlewnej, bydła, drobiu, mięsa, jaj, mleka i żywności ekologicznej, stając się nowoczesnymi spółdzielniami branżowymi.

<sup>37</sup> Promocja tworzenia grup producentów rolnych, [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl), s. 3, bez daty, odczyt dn. 29.10.2012.

<sup>38</sup> Na podstawie: <http://grupy.krs.org.pl/rozwoj-spoldzielczosci-rolniczej,3,3,.html>

Wśród ogółu zarejestrowanych grup producentów prawie jedna trzecia funkcjonuje w formie spółdzielni<sup>39</sup>.

Tabela 19. Liczba grup producentów rolnych w branżach w poszczególnych województwach

Województwo	Grupy producentów rolnych w branżach*								
	ziarno zboż i nasio- na roślin oleistych	trzoda chlewna	drób	mleko	bydło mięsne	pozostałe produkty	razem GPR	w tym: w formie spółdzielni	Udział grup w formie spółdzielni (%)
Wielkopolskie	48	102	21	21	20	12	224	115	51
Kujawsko-pomorskie	54	18	7	5	7	20	111	38	34
Dolnośląskie	72	2	19	3	1	12	109	7	6
Opolskie	56	4	12	1	1	6	80	13	16
Warmińsko-mazurskie	24	6	30	-	2	1	63	23	37
Zachodniopomorskie	43	-	7	5	1	7	63	4	6
Lubuskie	19	4	24	4	1	0	52	6	12
Pomorskie	27	4	4	4	1	10	50	10	20
Mazowieckie	3	12	8	10	1	5	39	17	44
Podkarpackie	10	3	5	4	1	6	29	20	69
Podlaskie	2	6	18	1	-	2	29	6	21%
Lubelskie	8	4	2	-	1	8	23	9	39%
Śląskie	4	4	10	2	1	1	22	4	18%
Łódzkie	4	9	5	2	-	2	22	3	14%
Świętokrzyskie	-	2	6	1	-	3	12	1	8%
Małopolskie	3	2	1	-	-	5	11	2	18%
Razem	377	182	179	63	38	100	939	278	30%

\* tabela nie obejmuje ponad 300 grup i organizacji producentów owoców i warzyw, organizowanych według odrębnych przepisów o Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych.

Źródło: [www.krs.org.pl](http://www.krs.org.pl);

Dokonana w Krajowej Radzie Spółdzielczej analiza wykazu grup producentów rolnych z dnia 18.06.2012 roku, publikowanego przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, potwierdza znaczący wzrost udziału grup w formie spółdzielni w grupach producentów rolnych (GPR). Z danych zawartych w tym wykazie wynika, że realizacja działań szkoleniowo-doradczych i wydawniczych w zakresie organizowania się rolników przyniosła dobre efekty, co skutkuje powstawaniem coraz większej liczby grup w formie spółdzielni. Udział grup spółdzielczych w łącznej liczbie GPR wzrósł

<sup>39</sup> Ustawa z 15 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych o ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (D.U. Nr 251 z 29 grudnia 2006 r., poz. 1847). Kolejna nowelizacja Ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw obejmuje zakres następujących zmian: możliwość tworzenia grup producentów rolnych w ramach istniejących spółdzielni przez co najmniej 5 członków, będących rolnikami – producentami produktów określonych w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 4 lipca 2003 r. (Dz.U. Nr 138 z 7 sierpnia 2003 r., poz. 138 z późniejszymi zmianami: Dz.U. z 2004 r. Nr 43, poz. 401, Dz.U. z 2005 r. Nr 30, poz. 258, Dz.U. z 2005 r. Nr 206, poz. 1722, Dz.U. z 2006 r. Nr 209, poz. 1548). W ten sposób spółdzielnie uzyskują prawo do wsparcia finansowego przysługującego grupom producentów rolnych. W ustawie określone są szczegółowe warunki tworzenia grup w ramach spółdzielni. Za: [http://wodr.org/nwodr/...](http://wodr.org/nwodr/)

z 17% w 2004 r. do 30% w 2011 r.<sup>40</sup> Zwiększyła się do 6 liczba województw, w których udział formy spółdzielczej w grupach producentów rolnych przekracza średnią krajową udziału spółdzielni, wynoszącą 30%. Niekwestionowanym liderem pod względem liczby GPR i udziału w nich formy spółdzielni jest województwo wielkopolskie, co potwierdza poniższe zestawienie<sup>41</sup>:

- Wielkopolskie – 212 GPR, w tym 107 spółdzielni (50%);
- Kujawsko-pomorskie – 109 GPR, w tym 38 spółdzielni (35%);
- Warmińsko-mazurskie – 60 GPR, w tym 23 spółdzielnie (38%);
- Podkarpackie – 27 GPR, w tym 19 spółdzielni (70%);
- Mazowieckie – 35 GPR, w tym 14 spółdzielni (40%);
- Lubelskie – 20 GPR, w tym 8 spółdzielni (40%).

Krajowa Rada Spółdzielcza informuje, że coraz częściej spółdzielnie są pozytywnie postrzegane, jako wspólne przedsiębiorstwo rolników, działające na rynku rolnym. Jest to wynikiem większej świadomości wśród polskich producentów znaczenia spółdzielczości w krajach Zachodniej Europy (silne spółdzielnie rolników w tych krajach oraz ich gospodarze związki branżowe mają zdecydowaną większość udziałów w rynku rolnym w tych krajach). Coraz powszechniejsza staje się wiedza, że forma spółdzielcza zapewnia demokratyczną kontrolę członków nad grupą jako przedsiębiorstwem. Rolnicy (współwłaściciele grupy) większością głosów, zgodnie ze spółdzielczą zasadą „jeden członek – jeden głos” decydują o jej kierunkach rozwoju, podejmowanych działaniach, podziale nadwyżki bilansowej (zysku), itd. (spółdzielnie są zakładane, aby korzyści dla ich członków były jak najwyższe, proporcjonalnie do obrotów członka ze spółdzielnią). W spółdzielni członkowie (współwłaściciele spółdzielni), są najwyższym organem. Proces tworzenia i rozwoju GPR jako spółdzielni jest coraz lepiej rozumiany przez polskich rolników. Zauważane są także korzyści płynące z tej formy działalności.

#### **4.4. Grupy i organizacje producentów owoców i warzyw**

Polski sektor ogrodniczy jest liczącym się producentem owoców i warzyw w Europie i świecie. W produkcji owoców dominują jabłka oraz owoce miękkie, kierowane do przetwórstwa (truskawki, porzeczki, maliny i wiśnie), a warzyw – rośliny kapustne i cebula.

Polski sektor owoców i warzyw cechuje odmienny niż w pozostałych krajach Unii Europejskiej sposób zagospodarowania produkcji. W Polsce około 50-60% owoców jest kierowane do przetwórstwa, a warzyw 12-15%, podczas gdy w UE do przetwór-

---

<sup>40</sup> Według wykazu grup producentów rolnych Krajowej Rady Spółdzielczej z dnia 18.06.2012 roku, opublikowanego przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju było 265 grup spółdzielczych na łącznie 894 GPR, nie licząc około 25 spółdzielczych grup i organizacji producentów owoców i warzyw, tworzonych na podstawie odrębnych przepisów, [www.krs.org.pl](http://www.krs.org.pl)...

<sup>41</sup> Dane Krajowej Rady Spółdzielczej wg stanu na dzień 18.06.2012 r., nie obejmują sektora owoców i warzyw, [www.krs.org.pl](http://www.krs.org.pl).



stwa kieruje się około 20% zbiorów owoców (głównie są to owoce cytrusowe), a pozostałe 80% stanowią owoce deserowe. Przetwarzane jest natomiast ok. 70-80% wyprodukowanych warzyw. W Polsce jest zatem dokładnie odwrotnie jak w UE, ta odmienność pozwala jednak na wzajemne „uzupełnianie się” rynku w ramach Wspólnoty<sup>42</sup>.

Do wysokiego udziału owoców przetworzonych w ogólnej puli ich produkcji przyczynił się przede wszystkim rozwój przetwórstwa przemysłowego, zwłaszcza produkcji owoców mrożonych (głównie truskawek, czarnych porzeczek, malin, wiśni) oraz koncentratów (głównie koncentrat jabłkowy). W Polsce powstało wiele zakładów produkujących koncentraty i owoce mrożone. Szczególny wkład w tej dziedzinie wniosła firma „Hortex”<sup>43</sup>. Polska jest obecnie głównym dostawcą na europejski rynek mrożonych owoców miękkich (truskawek, porzeczek, malin i wiśni) oraz koncentratu jabłkowego. Warto w tym miejscu podkreślić, że w produkcji koncentratu jabłkowego Polska jest potęgą w UE.

Podstawowym elementem wspólnej organizacji rynków owoców i warzyw są *wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw* oraz *wstępnie uznane organizacje producentów owoców i warzyw*. W ramach istniejącego stanu prawnego te podmioty są odpowiedzialne za rzeczywiste funkcjonowanie rynku owoców i warzyw w Polsce, głównie dlatego, że w ramach wspólnej organizacji rynków owoców i warzyw, pomoc przewidziana dla sektora ogrodniczego jest uzależniona od stopnia zorganizowania się producentów owoców i warzyw. Tym samym grupy i organizacje producentów stają się podstawowymi beneficjentami pomocy unijnej dla sektora owoców i warzyw. W warunkach polskich istnieje wyjątek, gdzie beneficjentami pomocy unijnej są producenci indywidualni pomidorów zrzeszeni w grupy lub organizacje. W Polsce mamy więc dwie grupy beneficjentów uprawnionych do pomocy unijnej. Są to grupy lub organizacje producentów owoców i warzyw oraz producenci pomidorów zrzeszeni w tych organizacjach. Ocenia się, że w Polsce tylko około 4% producentów owoców i warzyw jest zorganizowanych w grupy i organizacje producentów.

W Polsce podstawowym impulsem do tworzenia grup i organizacji producentów jest pomoc finansowa, wynikająca z prawodawstwa unijnego. *Wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw* (zarejestrowane przez marszałków województw lub wcześniej przez wojewodów), których wartość produktów sprzedanych nie prze-

---

<sup>42</sup> Chmielewska B., Mierosławska A., 2009: Dylematy organizacji rynku owoców i warzyw przed i po integracji Polski z Unią Europejską, rozdział VII, s. 67-74 [w:] B. Chmielewska (red.) Pilne potrzeby do rozwiązania w rolnictwie, praca zbiorowa, Program Wieloletni 2005-2009, Nr 71, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

<sup>43</sup> Głównym producentem koncentratu jabłkowego jest spółka „Hortex” (obecnie spółka z kapitałem zagranicznym). „Hortex” powstał w 1958 r. jako Przedsiębiorstwo Handlu Zagranicznego, działające w ramach Centrali Spółdzielni Ogrodniczych. W latach 70. XX wieku było jednym z głównych dostawców wyrobów rolno-spożywczych w Polsce, a w latach 80. producentem koncentratu soku jabłkowego. W 1989 r. tradycje i majątek firmy przejął Hortex Sp. z o.o., który został sprywatyzowany w 1994 roku. W 1997 r. spółka zmieniła nazwę na Hortex Holding Spółka Akcyjna.

kracza 100 tys. euro, ale wynosi minimum 50 tys. euro, w ramach dochodzenia do uznania mogą korzystać z dwóch form wsparcia, mianowicie:

- 1) z dofinansowania kosztów założenia oraz działalności administracyjnej, które mogą przeznaczyć na dowolny cel (wysokość pomocy administracyjnej dla *wstępnie uznanej grupy* ulega zwiększeniu z dniem 1.01.2008 r. o 100%);
- 2) z finansowania 75% kosztów kwalifikowanych inwestycji realizowanych przez grupę w ramach zatwierdzonego planu dochodzenia do uznania (np. zakup, budowa, przebudowa budynków i budowli przeznaczonych do przechowywania, magazynowania lub przygotowania owoców i warzyw do sprzedaży, wyposażenie tych budynków, zakup gruntu, zakup maszyn i urządzeń przeznaczonych do przechowywania, magazynowania lub przygotowania owoców i warzyw do sprzedaży, zakup środków transportu do owoców i warzyw itp.).

Przepisy unijne przewidują stopniowe dochodzenie do statusu organizacji producentów. Powstanie *organizacji producentów* poprzedza okres uzyskania *statusu wstępnie uznanej grupy producentów*. Ten okres nie może trwać dłużej niż 5 lat<sup>44</sup>. Po tym okresie *wstępnie uznana grupa* powinna spełnić warunki do uznania jej za *organizację producentów owoców i warzyw*.

Aby uzyskać status *wstępnie uznanej grupy* (musi to być jednostka prawna), podmiot zrzeszający producentów opracowuje plan dochodzenia do uznania, którego zatwierdzenie przez Marszałka województwa właściwego dla danej grupy jest równoznaczne z nadaniem statusu *wstępnie uznanej grupy*. W planie dochodzenia do uznania powinny być sprecyzowane tzw. działania organizacyjne i inwestycyjne jakie musi podjąć grupa, aby móc spełnić warunki statusu uznania grupy producentów. Obejmują one przede wszystkim takie działania, jak zorganizowanie dla swoich członków warunków do magazynowania i sortowania wyprodukowanych przez nich owoców i warzyw oraz zapewnienie środków transportu do ich sprawnej dystrybucji. Ponieważ do zadań grupy, a później organizacji należy również monitorowanie rynku owoców i warzyw, członkowie grup powinni podejmować działania na rzecz dostosowania produkcji owoców i warzyw pod względem gatunków, asortymentu oraz ich jakości i ilości do wymagań rynku.

*Wstępnie uznane grupy producentów* w okresie nie dłuższym niż 5 lat powinny spełnić warunki niezbędne do przekształcenia się w *organizacje producentów*. Odnosi się to przede wszystkim do realizacji zadań zatwierdzonych w planie dochodzenia do uznania (np. budowa chłodni, czy sortowni). Zrealizowanie planu dochodzenia powinno zakończyć się wnioskiem *wstępnie uznanej grupy* o uznanie jej za organizację producentów owoców i warzyw, gdyż jeśli ta grupa po 5 latach nie spełni warunków

---

<sup>44</sup> Obecnie grupa producentów, która realizuje plan dochodzenia do uznania, może ubiegać się o uzyskanie tego statusu przed upływem 3 lat (czyli minimalnego okresu przewidywanego dotychczas na wdrożenie tego planu). Decydujące w tym przypadku jest osiągnięcie minimalnych kryteriów wymaganych do uznania.

przekształcenia się w *organizację producentów owoców i warzyw*, to zostaje zobowiązana do zwrotu 50% wcześniej pobranej pomocy administracyjnej i inwestycyjnej.

W ramach organizowania się producentów owoców i warzyw w Polsce korzystną formą jest tworzenie najpierw wstępnej grupy, a potem spełnianie warunków uznania i przekształcanie się w organizację. Taka kolejność działania pozwala wykorzystywać w większym stopniu możliwości pomocy finansowej na refundację kosztów poniesionych w trakcie dochodzenia do uznania, poniesionych np. na tworzenie infrastruktury, jak remont albo budowa pomieszczeń administracyjnych czy gospodarczych, zakup środków transportu itp.

W tym miejscu należy podkreślić, że polscy producenci, chociaż są znaczącymi wytwórcami owoców i warzyw w Europie, dysponują skromnym zapleczem infrastrukturalnym, zwłaszcza bazą magazynowo-sortowniczą i transportową. Brak dostatecznej ilości powierzchni magazynowej ogranicza możliwość przechowywania owoców i warzyw przez dłuższy czas. W takiej sytuacji producenci sprzedają surowiec wtedy kiedy muszą, przez co często uzyskują niższe ceny zbytu. Dlatego bardzo ważne jest, aby poprzez wstępnie uznane grupy, uzbroić sektor ogrodniczy w niezbędną infrastrukturę, zwłaszcza chłodnię i sortownię, co pozwoli na rozszerzenie oferty owoców i warzyw do sprzedaży. Lepsze wyposażenie wstępnie uznanych grup zapewnia korzystniejsze warunki „startu” dla powstających z nich organizacji producentów.

Tabela 20. Liczba grup producentów owoców i warzyw oraz organizacji producentów owoców i warzyw według województw

Województwa	Narastająco wg stanu na 31.12.2011 r.	
	Liczba grup producentów (GP)	liczba organizacji producentów (OP)
Dolnośląskie	2	0
Kujawsko-pomorskie	21	12
Lubelskie	18	7
Lubuskie	5	1
Łódzkie	10	4
Małopolskie	12	1
Mazowieckie	59	5
Opolskie	4	0
Podkarpackie	3	0
Podlaskie	3	0
Pomorskie	6	0
Śląskie	2	0
Świętokrzyskie	7	2
Warmińsko-mazurskie	2	0
Wielkopolskie	27	8
Zachodniopomorskie	1	0

Źródło: Opracowanie tabeli własne za: R. Sęk, 2012: *Przyszłość systemów wsparcia dla grup i organizacji producentów owoców i warzyw w ramach WPR po 2013 roku*, Departament Rynków Rolnych MRiRW, <http://ksow.pl>, odczyt dnia 22.11.2012 r.

W 2011 r. liczba wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw wynosiła 182 (tabela 20), zaś uznanych organizacji producentów owoców i warzyw 40.

W GP/OP było zrzeszonych 5 525 producentów, w tym 2 462 w GP, i 3 063 w OP. Szacunkowy stan zagospodarowania sektora owoców i warzyw wynosił około 15%. W okresie 2004-2010 powstawało 167 grup producentów owoców i warzyw; najwięcej w 2008 i 2010 r. (po 33 grupy), natomiast najmniej w 2006 r. (17 grup)<sup>45</sup>.

#### **4.4.1. Pomoc finansowa w ramach Wspólnej Organizacji Rynków Owoców i Warzyw**

W ramach Wspólnej Organizacji Rynków Owoców i Warzyw ARiMR realizuje płatności z tytułu:

- pomocy finansowej dla wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw na pokrycie kosztów związanych z utworzeniem grupy producentów i prowadzeniem działalności administracyjnej oraz na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania;
- pomocy finansowej dla uznanych organizacji producentów owoców i warzyw na dofinansowanie funduszu operacyjnego.

Grupa producentów może otrzymać pomoc finansową na pokrycie kosztów związanych z utworzeniem grupy producentów i prowadzeniem działalności administracyjnej. Kwota ta wypłacana jest według stawki ryczałtowej na podstawie rocznej wartości produktów sprzedanych grupy, która wynosi<sup>46</sup>:

- w pierwszym, drugim, trzecim, czwartym i piątym roku realizacji planu dochodzenia do uznania, odpowiednio 10%, 10%, 8%, 6% i 4% wartości produktów sprzedanych nieprzekraczającej 1 mln euro, lub w pierwszym, drugim, trzecim, czwartym i piątym roku realizacji planu dochodzenia do uznania, odpowiednio 5%, 5%, 4%, 3% i 2% wartości produktów sprzedanych przekraczającej 1 mln euro,
- górna wartość pomocy dla poszczególnych grup producentów nie może przekraczać 100 tys. euro za pierwszy i każdy kolejny, tj. drugi, trzeci, czwarty i piąty rok realizacji planu dochodzenia do uznania.

Grupa producentów po uznaniu i opracowaniu programu operacyjnego oraz stworzeniu na ten cel funduszu, nadal może otrzymywać wsparcie finansowe. Podstawą określenia maksymalnej wysokości pomocy finansowej na dany rok realizacji programu operacyjnego jest wartość produktów sprzedanych, wytworzonych przez członków or-

---

<sup>45</sup> R. Sęk, 2012: *Przyszłość systemów wsparcia dla grup i organizacji producentów owoców i warzyw w ramach WPR po 2013 roku*, Departament Rynków Rolnych MRiRW, <http://ksow.pl>, odczyt dnia 22.11.2012 r.

<sup>46</sup> Na podstawie: *Pomoc finansowa w ramach wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw Unii Europejskiej*, [www.armir.gov.pl](http://www.armir.gov.pl)..., ARiMR, listopad 2010, s. 28, 91-92, Za: M. Bieniek-Majka: *Korzyści i bariery tworzenia grup producentów owoców i warzyw*, Roczniki Ekonomiczne Nr 4, Rozprawy i Studia, 2012 (numer aktualny), Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy, Bydgoszcz, s. 14-16.

ganizacji producentów w okresie referencyjnym. Wysokość pomocy finansowej na dofinansowanie funduszu operacyjnego organizacji producentów nie może przekroczyć:

- 60% wydatków poniesionych z funduszu operacyjnego na działania zatwierdzone w programie operacyjnym, w tym środki zapobiegania kryzysom i zarządzania w sytuacjach kryzysowych (z wyjątkiem nieprzeznaczenia do sprzedaży owoców i warzyw, będących przedmiotem bezpłatnej dystrybucji),
- 100% wydatków poniesionych na nieprzeznaczenie do sprzedaży owoców i warzyw będących przedmiotem bezpłatnej dystrybucji (w tym koszty sortowania i pakowania oraz koszty transportu owoców i warzyw do ich odbiorców),
- 50% zryczałtowanej stawki z tytułu kosztów administracyjnych równej 2% kwoty funduszu operacyjnego.

Część funduszu operacyjnego, przeznaczona na pokrycie kosztów administracyjnych zarządzania funduszem operacyjnym i programem operacyjnym, stanowi 2% ryczałt z sumy wydatków na działania w ramach funduszu operacyjnego oraz nie może przekroczyć równowartości 180 tys. euro (w przypadku zrzeszeń organizacji producentów maksymalnie do 1 250 tys. euro). Na przedmiotowe 2% składa się 1% pomocy wspólnotowej i 1% wkładu organizacji producentów. Kwota pomocy finansowej nie może przekroczyć 4,1% wartości produktów sprzedanych organizacji producentów z okresu referencyjnego. Jednakże, kwota pomocy finansowej może zostać zwiększona do 4,6% wartości produktów sprzedanych w okresie referencyjnym, jeśli wielkość ponad 4,1% wartości produktów wprowadzonych na rynek jest wykorzystywana wyłącznie jako środki zapobiegania kryzysom i zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Kwota pomocy finansowej nie może przekroczyć wysokości zatwierdzonej na dany rok, z uwzględnieniem wprowadzonych zmian programu operacyjnego i wysokości funduszu operacyjnego na bieżący rok jego realizacji.

Inną formą pomocy jest przysługujące organizacjom producentów owoców i warzyw prawo do interwencji na rynku owoców i warzyw. Polega ona na możliwości podjęcia autonomicznej decyzji o nieprzeznaczeniu do sprzedaży pewnych gatunków owoców i warzyw (w sytuacji nadwyżki podaży nad popytem) w zamian za rekompensatę finansową dla organizacji z budżetu Unii<sup>47</sup>.

Wdrożenie mechanizmów pomocy finansowej UE w ramach Wspólnej Organizacji Rynków Owoców i Warzyw miało istotny wpływ na wzrost liczby grup i organizacji producentów, tym samym przyczyniło się do stabilizacji sektora i większego zorganizowania rynku owoców i warzyw w naszym kraju. Na przestrzeni lat 2004-2011 odnotowano dynamiczny wzrost liczby wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw. W 2004 r. status wstępnego uznania miały 24 grupy producentów, a do 31.12.2011 r. status wstępnie uznanej grupy producentów uzyskało 236 podmiotów zrzeszających producentów owoców i warzyw. Po maksymalnie 5-letnim okresie realizacji planu dochodzenia do uznania, wstępnie uznane grupy producentów uzyskują

---

<sup>47</sup> Należy tu zaznaczyć, że w „starych” krajach UE praktycznie żadne grupy z tego wsparcia nie korzystają, gdyż nie jest to dla nich opłacalne.

status uznanej organizacji producentów owoców i warzyw. Do dnia 31.12.2011 r. status uznanej organizacji producentów uzyskało 56 takich podmiotów.

#### **4.4.2. Realizacja pomocy finansowej dla grup producentów owoców i warzyw**

Od dnia akcesji Polski do UE do końca 2011 r.:

- złożonych zostało 1098 wniosków o przyznanie pomocy finansowej na pokrycie kosztów związanych z utworzeniem grupy producentów i prowadzeniem działalności administracyjnej oraz na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania;
- wydano 1008 decyzji w sprawie przyznania pomocy finansowej;
- Agencja zrealizowała wypłatę pomocy na kwotę 2195,3 mln zł.

W 2011 roku:

- złożono 304 wnioski o przyznanie pomocy finansowej dla wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw. Grupy producentów składały wnioski o przyznanie pomocy finansowej dla wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw po zakończeniu rocznego lub półrocznego okresu realizacji planu dochodzenia do uznania;
- wydano 297 decyzji w sprawie przyznania pomocy finansowej dla wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw;
- Agencja zrealizowała wypłatę pomocy na kwotę 1095,4 mln zł.

#### **4.4.3. Realizacja pomocy na dofinansowanie funduszu operacyjnego**

Od dnia akcesji Polski z UE do końca 2011 r. złożono 59 wniosków o przyznanie pomocy finansowej dla uznanych organizacji producentów owoców i warzyw na dofinansowanie funduszu operacyjnego; wydano 50 decyzji w sprawie przyznania pomocy finansowej i Agencja zrealizowała wypłaty na kwotę 7,2 mln zł. Pomoc finansowa realizowana była tylko w województwach: lubelskim (1 złożony wniosek/1 decyzja o przyznaniu pomocy), łódzkim (7/6), mazowieckim (27/19) i wielkopolskim (24/24).

O pomoc finansową dla wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw złożono 1098 wniosków; wydano 1008 decyzji na łączną kwotę 2 195,3 mln zł. Pomoc finansowa realizowana była we wszystkich województwach – najwięcej w mazowieckim (280/245), kujawsko-pomorskim (208/198) i wielkopolskim (180/167), a najmniej w zachodniopomorskim (4/3), śląskim (5/5) i opolskim (6/4).

O pomoc dla grup organizacji producentów dostarczających pomidory do przetwórstwa złożono w roku gospodarczym 2004/2005 21 wniosków i wydano 21 decyzji na łączną kwotę 22,2 mln zł. Analogicznie w roku gospodarczym 2005/2006: 25/25 na łączną kwotę 29,6 mln zł; w roku 2006/2007: 26/26 na kwotę 23,3 mln zł; w roku 2007/2008: 28/28 na łącznie 24,7 mln zł. W tych latach o pomoc wystąpiono tylko w 7

województwach: kujawsko-pomorskim, lubelskim, łódzkim, mazowieckim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim oraz wielkopolskim<sup>48</sup>.

W 2011 roku:

- złożono 6 wniosków o przyznanie pomocy finansowej na dofinansowanie funduszu operacyjnego;
- wydano 7 decyzji przyznających pomoc na dofinansowanie funduszu operacyjnego dla organizacji producentów;
- Agencja zrealizowała płatności na kwotę 1,0 mln zł.

#### **4.5. Wspólna Polityka Rolna w latach 2014-2020 wobec grup producentów**

Komisja Europejska przedstawiła 12.10.2011 r. projekt reformy Wspólnej Polityki Rolnej UE na lata 2014-2020. W projekcie tym zostało podkreślone, że celem WPR na nowy okres budżetowy będzie podniesienie konkurencyjności europejskiego rolnictwa oraz zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego Europy, wraz z jednoczesną promocją wysokiej jakości produktów, ochroną środowiska i rozwojem obszarów wiejskich. Jednocześnie wskazano, że jednym z nowych priorytetów II filaru jest wspieranie tworzenia przez rolników grup. Kraje będą zobowiązane rejestrować je i z nimi negocjować.

Główne cele Komisji w zakresie wspierania grup producentów owoców i warzyw wynikają z rozporządzenia (UE) Nr 302/2012 z dnia 4 kwietnia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 543/2011, ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw. W zakresie dofinansowania unijnego grup producentów to<sup>49</sup>:

- zapewnienie przewidywalności finansowej i należytego zarządzania finansami poprzez określenie maksymalnego odsetka planowanego wzrostu wydatków w ramach zatwierdzonego planu dochodzenia do uznania;
- ustalenie pułapu maksymalnego unijnego finansowania pomocy przeznaczonej na pokrycie kosztów inwestycji, o których mowa w art. 103a ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1234/2007;
- ustalenie zasad przydziału środków dla nowych grup w ramach maksymalnego wsparcia unijnego, o którym mowa w powyższym punkcie;

---

<sup>48</sup> Na podstawie danych ZSZiK na 31.12.2011 r., za: *Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2011 rok*, opracowano w Departamencie Programowania i Sprawozdawczości, ARiMR, Warszawa 2012, s. 131.

<sup>49</sup> Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) Nr 302/2012 z dnia 4 kwietnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 543/2011 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw, Za: *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, 5.4.2012, L.99/21 oraz A. Machowicz: *Zmiana przepisów*, za: <http://www.wiescirolnicze.pl/informacje/>, z dn. 16.04.2012.

- ustalenie przepisów przejściowych dla grup producentów realizujących zaakceptowane plany uznawania przed datą wejścia niniejszego rozporządzenia.

Praktycznie ww. rozporządzenie wprowadza maksymalne wydatki na wkład unijny w pomoc określoną w art. 103a rozporządzenia (WE) nr 1234/2007 (wsparcie administracyjne i dofinansowanie inwestycji ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania) na poziomie 10 mln euro na rok kalendarzowy. Kwota ta dotyczy państw członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej, w tym Polski. Dla nowopowstałych grup producentów w Polsce, jeśli chodzi o plan dochodzenia do uznania, ustalone zostały następujące zasady:

1. ogranicza się inwestycje o wymienione w załączniku nr Va do niniejszego rozporządzenia;
2. w ciągu pierwszych dwóch lat realizacji planów uznawania nie ogranicza się kosztów kwalifikowanych inwestycji, natomiast w trzecim, czwartym i piątym roku realizacji planów uznawania obowiązują odpowiednio pułapy 70%, 50% i 20% wartości produkcji sprzedanej;
3. plan uznawania jest wstępnie akceptowany;
4. państwa członkowskie w terminie do 1 lipca danego roku powiadamiają Komisję o decyzjach w sprawie wstępnie zaakceptowanych planów uznawania i skutkach finansowych tych planów;
6. Komisja na podstawie powiadomień, o których mowa w punkcie 4, ustala współczynniki przydziału oraz określa łączny możliwy wkład Unii na państwo członkowskie w ciągu roku na podstawie tych współczynników (współczynniki dotyczą rozdysponowania maksymalnie kwoty 10 mln stanowiącej pomoc unijną);
7. po określeniu współczynników przydziałów i wynikających z nich kwot wsparcia wszystkich planów uznawania w danym państwie członkowskim, państwo członkowskie zapewnia grupom producentów możliwość zmiany lub wycofania ich planów uznawania, ewentualnie akceptuje plan z zastrzeżeniem zmian, które uzna za niezbędne.

Wobec grup, których plany dochodzenia do uznania zostały zaakceptowane przed datą wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, stosuje się następujące zasady:

1. nie ogranicza się inwestycji do wymienionych w załączniku nr Va;
2. dofinansowanie do inwestycji zachowują grupy producentów, które już podjęły zobowiązania finansowe lub zawarły prawnie wiążące umowy ze stronami trzecimi w odniesieniu do inwestycji ujętych w planie uznawania;
3. w przypadku grup producentów, które nie podjęły zobowiązań i umów określonych w punkcie 3, stosuje się następujące zasady:
  - a) państwa członkowskie do 1 lipca 2012 r. powiadamiają Komisję o powyższym fakcie;
  - b) Komisja na podstawie powiadomień państw członkowskich ustala współczynniki przydziału; wkład unijny jest zgodny z tymi współczynnikami i rozdysponowany pomiędzy państwa członkowskie (z maksymalnego wkładu Unii wynoszącego 10 mln euro w roku kalendarzowym);



- c) współczynników przydziałów nie stosuje się do pomocy administracyjnej,
- d) po określeniu współczynników przydziałów i wynikających z nich kwot wsparcia wszystkich planów uznawania w danym państwie członkowskim, państwo członkowskie zapewnia grupom producentów możliwość zmiany lub wycofania ich planów uznawania;
- e) w przypadku wycofania planu wydatki poniesione przez grupę producentów po wstępnym zaakceptowaniu planu w odniesieniu do jej tworzenia i działalności administracyjnej są zwracane przez Unię wysokości do kwoty nieprzekraczającej 3% pomocy, do której dana grupa producentów byłaby uprawniona, jeżeli jej plan uznawania byłby zrealizowany.

KE zaproponowała również zmiany w II filarze nowej Wspólnej Polityki Rolnej. Mają one premiować rolników aktywnych, prowadzących intensywną produkcję. Ich zadaniem jest także wspieranie tych, którzy chcą w swoich gospodarstwach prowadzić innowacyjne metody produkcji. Zdecydowanie niekorzystne dla Polski jest to, że KE zaproponowała zamrożenie wydatków na Wspólną Politykę Rolną na poziomie z 2013 roku. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi skrytykowało projekt KE i zapowiedziało, że będzie zabiegać o korektę proponowanych zmian.

W nowych ustaleniach KE znajdują się założenia zarówno pozytywne, jak i negatywne dla wspólnej organizacji rynków rolnych<sup>50</sup>.

Do pozytywnych należą:

- utrzymanie publicznej interwencji i dopłat do prywatnego przechowywania;
- wprowadzenie fakultatywnego mechanizmu dopłat do prywatnego przechowywania odtuszczonego mleka w proszku;
- rozszerzenie stosowania:
  - ogólnej klauzuli „kryzysowej” w przypadku ryzyka wystąpienia zakłóceń rynkowych, spowodowanych znacznymi wzrostami/spadkami cen na rynku wewnętrznym lub rynkach zewnętrznych albo innymi czynnikami,
  - mechanizmu wsparcia związanego z utratą zaufania konsumentów, na wszystkie sektory ujęte w obecnej WOR;
  - dążenie do wzmocnienia pozycji producentów rolnych w łańcuchu żywnościowym poprzez:
    - rozszerzenie uznawania przez państwa członkowskie organizacji producentów i ich zrzeszeń, jak również organizacji międzybranżowych, na wszystkie sektory ujęte w obecnej WOR;
    - specjalne podejście do celów WPR oraz producentów rolnych i ich związków w zakresie prawa dotyczącego konkurencji;
- zachęta dla organizacji producentów, ich zrzeszeń i organizacji międzybranżowych do dostosowania podaży do wymogów rynku z wyłączeniem wycofywania produktów z rynku, w odniesieniu do roślin i produktów pochodzenia zwierzęcego (z wyłączeniem mleka).

---

<sup>50</sup> Opracowano na podstawie: [www.arimr.gov.pl](http://www.arimr.gov.pl)

Pewien negatywny wpływ na dalszy rozwój grup producenckich mogą natomiast mieć:

- likwidacja kwotowania mleka (od 1 kwietnia 2015 r.) i cukru (do 30 września 2016 r.), przy zapewnieniu możliwości stosowania obowiązkowych umów kontraktacyjnych i negocjowania cen przez organizacje producentów i ich zrzeszenia (mleko) i utrzymanie obowiązku podpisywania porozumień branżowych (cukier);
- zmiana mechanizmu dopłat do prywatnego przechowywania masła z obligatoryjnego na fakultatywny, w rezultacie mechanizm nie byłby uruchamiany automatycznie każdego roku, jak to ma miejsce obecnie;
- likwidacja mechanizmu dopłat do odtłuszczonego mleka w proszku, wykorzystywanego w produkcji pasz oraz do mleka odtłuszczonego wykorzystywanego w produkcji kazeiny i kazeinianów oznacza, że nie będzie instrumentów pozwalających na szybką reakcję w przypadku wystąpienia zakłóceń funkcjonowania rynku mleka i białka mlecznego;
- brak aktualizacji (podniesienia), ze względu na rosnące koszty produkcji, poziomu cen referencyjnych mięsa i zbóż;
- przeniesienie wsparcia organizowania się w grupy producentów sektora owoców i warzyw do II filara i pozostawienie wsparcia organizacji producentów w I filarze komplikuje system wsparcia tego sektora; likwidacja pomocy inwestycyjnej dla grup producentów owoców i warzyw w obecnej wysokości 75% kosztów kwalifikowanych przy utrzymaniu pomocy administracyjnej (ograniczonej do 5 lat oraz procentowo i kwotowo).

Zmianie ulegną także zasady przyznawania pomocy finansowej grupom producentów owoców i warzyw, które uzyskały status wstępnego uznania, po wejściu w życie przepisów rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) Nr 302/2012 z dnia 4 kwietnia 2012 r. *zmieniającego rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 543/2011 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw*, tj. od dnia 5 kwietnia 2012 r. (szerzej w Aneksie).

#### **4.6. Podsumowanie i wnioski**

W dobie wolnego rynku, pojedynczym producentom rolnym coraz trudniej jest sprostać rosnącym wymaganiom odbiorców produktów rolnych. Wspólna Polityka Rolna wyszła naprzeciw tym potrzebom, czego wymiernym wyrazem było wyszczególnienie w ramach PROW 2004-2006 oraz PROW 2007-2013 Działania: *Grupy producentów rolnych*. Stanowiło to dla rolników „zielone światło” i realną perspektywę wsparcia finansowego na tworzenie grup producenckich.

Wspólne działanie rolników zrzeszonych w grupach producenckich pozwala na lepsze wykorzystanie umiejętności i doświadczenia oraz eliminuje walkę o klienta, gdyż działając w grupie rolnicy nie konkurują między sobą o odbiorcę. Niestety relatywnie mała skala występowania GPR w polskim rolnictwie, a co za tym idzie mały

wolumen produkcji rolniczej dostarczanej na rynek, tylko w niewielkim stopniu przyczyniły się do poprawy pozycji zrzeszonych w nich rolników na rynku; w ograniczonym stopniu niwelowało to dysproporcje rozwojowe sektora rolniczego w Polsce w relacji do sektora rolniczego w UE. W PROW 2004-2006 zakładano, że wsparcie zostanie udzielone 172 grupom producentów, tymczasem faktycznie objęto wsparciem 79 beneficjentów (zatem wykonanie wyniosło zaledwie 45,9%).

Wdrożenie mechanizmów pomocy finansowej UE w ramach Wspólnej Organizacji Rynków Owoców i Warzyw miało istotny wpływ na wzrost liczby grup i organizacji producentów, a tym samym przyczyniło się do stabilizacji sektora i większego zorganizowania rynku owoców i warzyw w naszym kraju. Na przestrzeni lat 2004-2011 odnotowano dynamiczny wzrost liczby wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw. W latach 2004-2011 liczba grup producentów owoców i warzyw o statusie wstępnego uznania zwiększyła się z 24 do 236; natomiast status uznanej organizacji producentów uzyskało 56 podmiotów zrzeszających producentów owoców i warzyw.

W przeprowadzonym przez autorów publikacji *Ewaluacja ex post Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006, Raport Końcowy* badaniu opinii przedstawicieli grup producentów rolnych na temat oceny Działania *Grupy producentów rolnych*, ankietowani generalnie pozytywnie ocenili możliwość korzystania z tej formy wsparcia finansowego. Wymieniali jednak także strony negatywne. Jako największe utrudnienie w procesie zakładania grup aż połowa respondentów wskazała na skomplikowane i niezrozumiałe prawo, a prawie jedna trzecia – na trudny dostęp do kredytów oraz niską opłacalność produkcji. Badania ankietowe wykazały także, że nadal istotną kwestią pozostaje podnoszenie poziomu świadomości rolników na temat korzyści wynikających z zorganizowania się w grupy producentów, chociażby ze względu na specyfikę tego procesu. Jak wynika z polskich doświadczeń, jest bardzo ważne, aby powstająca grupa dostarczała swoim członkom wymierne i odczuwalne korzyści. Przejawem tych korzyści jest przede wszystkim możliwość oraz lepsze warunki pracy i sprzedaży, uzyskanie wyższej ceny, co w konsekwencji daje poprawę sytuacji materialnej. Brak wyraźnych korzyści – zarówno finansowych, jak i w zakresie warunków pracy – odczuwanych przez członków organizacji jest najczęstszą przyczyną odchodzenia przez nich z grupy, co w efekcie prowadzi do rozpadu grupy.

Pozyskanie zewnętrznego wsparcia na działalność grupy nie powinno jednak być warunkiem jej funkcjonowania, lecz powinno służyć ułatwianiu osiągania rzeczywistych celów stawianych sobie przez członków grupy. Grupa producentów – to przede wszystkim podmiot gospodarczy, który powinien przetrwać na rynku głównie o własnych siłach.

Większe i silniejsze organizacje producenckie w warunkach konkurencji odgrywają i będą w przyszłości odgrywać coraz większą rolę w funkcjonowaniu rynków rolnych w Polsce, zachowując jednocześnie jakość w całym łańcuchu dostaw. Krajowe oraz zagraniczne doświadczenia wskazują, że efekty ekonomiczne przy zespołowym działaniu są lepsze niż przy indywidualnym. Pozostałe cele tworzenia organizacji, tj.

możliwość uzyskiwania pomocy z budżetu państwa i budżetu Unii Europejskiej, są czynnikami dodatkowymi, wspomagającymi i motywującymi do zespołowego działania. Potrzebne jest jednak uproszczenie procedur.

W krajach rozwiniętych gospodarczo bardziej niż Polska, np. w Holandii jest bardzo zaawansowany proces konsolidacji grup producentów rolnych, głównie o charakterze spółdzielczym, w większe jednostki. Ich działalność obejmuje pełny łańcuch żywnościowy od produkcji, przez przetwórstwo, handel, dystrybucję i eksport, co pozwala rolnikowi jako członkowi grupy i spółdzielni czerpać zysk z obecności produktu na każdym etapie tego łańcucha. W polskim sektorze rolno-spożywczym nadal za mały jest udział producentów surowca (rolników lub ich grup) w łańcuchu żywnościowym. Także środki jakie mogą pozyskać w ramach WPR są za małe, aby zbudować nowoczesny system funkcjonowania tego sektora (produkcja→przetwórstwo→dystrybucja).

Wobec dużej konkurencyjności sektora rolno-żywnościowego na rynku europejskim i światowym warunkiem sprostania konkurencji jest łączenie się producentów rolnych oraz producentów owoców i warzyw w grupy producentów. Wskazane jest nawet przyspieszenie procesów konsolidacyjnych, zarówno rolników, jak i przetwórców. Może to następować poprzez grupy, spółdzielnie i klastry. Dzięki temu będzie możliwe sprostanie konkurencji w globalizującym się świecie. Polskie rolnictwo musi bowiem otwierać się na chłonne rynki azjatyckie, a to wymaga łączenia się grup producentów w większe jednostki, w celu dostarczenia jednorazowo bardzo dużej partii towaru z uwagi na dużą skalę tych rynków. Potrzebne jest jednak uproszczenie procedur (prawnych i administracyjnych) związanych z tworzeniem grup producentów.

Łączenie się producentów w grupy producenckie ma służyć także poprawie sytuacji materialnej użytkowników gospodarstw rolnych. Dlatego rolnicy powinni uczestniczyć nie tylko w produkcji, ale także przetwórstwie, obrocie i handlu. Wymaga to reorganizacji lub budowania od podstaw łańcucha produkcji, przetwórstwa, handlu, dystrybucji i promocji, co wiąże się z koniecznością pozyskiwania funduszy na ten cel. Jedynie wysoki stopień zorganizowania się producentów w grupy i organizacje pozwoli w pełni korzystać z przewidywanej dla nich pomocy unijnej i krajowej oraz uzyskać maksymalną kwotę dofinansowania zarówno z budżetu unijnego, jak i krajowego.

Ważna, wręcz niezbędna, jest promocja polskiej żywności, która może być skutecznie realizowana poprzez obecność polskich grup producentów rolnych na międzynarodowych targach rolno-spożywczych. Grupy producentów powinny dążyć do nawiązania i utrzymywania stałych kontaktów z przedsiębiorstwami za granicą, które będą zajmowały się dystrybucją i promocją ich produkcji (np. z hurtowniami, sieciami sklepów).

#### **4.7. Literatura**

Bieniek-Majka M., *Korzyści i bariery tworzenia grup producentów owoców i warzyw*, Roczniki Ekonomiczne, Rozprawy i Studia, Nr 4 (numer aktualny), Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2012.

- Chmielewska B., Mierosławska A., *Dylematy organizacji rynku owoców i warzyw przed i po integracji Polski z Unią Europejską*, rozdział VII, s. 67-74 [w:] B. Chmielewska (red.) *Pilne potrzeby do rozwiązania w rolnictwie*, praca zbiorowa, Program Wieloletni 2005-2009, Nr 71, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.
- Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A., *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006.
- Ewaluacja ex post Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006*, Raport Końcowy, konsorcjum: IERiGŻ-PIB, IRWiR PAN, IUNiG-PIB, BSM Sp. J., Warszawa 28 maja 2009 r.
- Kierunki rozwoju obszarów wiejskich, założenia do „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa”*, MRiRW, Warszawa, styczeń 2010, maszynopis.
- Martynowski M., *Stan zorganizowania Spółdzielczych Rolniczych Grup Producentkich*, prezentacja ze Spotkania Spółdzielczych Rolniczych Grup Producentkich zorganizowanego przez Krajową Radę Spółdzielczą w dniu 29 marca 2010 r., Spółdzielczy Instytut Badawczy – Centrum Szkolenia Spółdzielczego Krajowej Rady Spółdzielczej 2010.
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 (PROW 2004-2006), e-strona MRiRW.
- Pomoc finansowa w ramach wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw Unii Europejskiej, [www.armir.gov.pl](http://www.armir.gov.pl)..., ARIMR, listopad 2010.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (PROW 2007-2013), e-strona MRiRW.
- Sęk R., *Przyszłość systemów wsparcia dla grup i organizacji producentów owoców i warzyw w ramach WPR po 2013 roku*, Departament Rynków Rolnych MRiRW 2012, <http://ksow.pl>, odczyt dnia 22.11.2012 r.
- Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2011 rok*, Departament Programowania i Sprawozdawczości ARiMR, Warszawa 2012 .

### **Podstawowe akty prawne regulujące realizację działania grupy producentów rolnych**

- Rozporządzenia Komisji 1432/03 (warunki uznawania organizacji producenckich i wstępnego uznawania grup producenckich) oraz 1433/03 (fundusze operacyjne, programy operacyjne, pomoc finansowa). Uchylono rozporządzenia 412/97, 478/97 oraz 609/01.
- Rozporządzenia Rady (WE) Nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia.
- Rozporządzenie 1698/2005/WE z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (FRROW) – Art. 20 lit. d) pkt ii) i art. 35 (Dz.Urz. WE L 277/1 z 21.10.2005, z późn. zm.).

- Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasad wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz.Urz. UE L 25/8 z dnia 28 stycznia 2011 r., z późn. zm.).
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.Urz. UE L 368/15 z 23.12.2006 r.).
- Rozporządzenie Komisji Nr 141/2004 z dnia 28 stycznia 2004 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 w odniesieniu do przejściowych środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich mających zastosowanie do Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji (Dz.U. L 24 z 29.1.2004).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 9 kwietnia 2008 r. w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być tworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych (Dz.U. Nr 72, poz. 424 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych” objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz.U. Nr 81, poz. 550 z późn. zm.).
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) NR 302/2012 z 4 kwietnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 543/2011 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw.
- Ustawa z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw wraz z kolejnymi zmianami (Dz.U. Nr 88, poz. 983 z późn. zm.) oraz nowelizacje ustawy: Ustawa z dnia 18 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 162, poz. 1694) oraz Ustawa z dnia 15 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. z 2006 r., Nr 251, poz. 1847).
- Ustawa z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji EFOiGR.
- Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o ugruntowaniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego (Dz.U. z dnia 29.12.2003, Nr 223, poz. 2221).

- Ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 115),
- Ustawa z dnia 22 września 2006 r. o uruchomieniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz.U. Nr 187, poz. 1381 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. nr 205, poz. 1202).
- Ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych, ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego oraz ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz.U. z dnia 29 lipca 2005 r.);
- Ustawa z dnia 7 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego (Dz.U. z dnia 28 grudnia 2006 r., Nr 245, poz. 1774).
- Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. Nr 64, poz. 427 z późn. zm.).

## **5. Obowiązek zwiększenia i utrzymania zatrudnienia: bariera czy czynnik efektywnego wykorzystania środków UE w rozwoju mikroprzedsiębiorstw na obszarach wiejskich**

Punktem wyjścia do przeprowadzonej analizy są sygnalizowane zmiany paradygmatu udzielania pomocy mikroprzedsiębiorstwom na obszarach wiejskich w nowym okresie programowania po roku 2014. Punkt ciężkości ma być wówczas przesunięty z instrumentów dotacyjnych (bezzwrotnych) na rzecz instrumentów zwrotnych, tj. kredytów, poręczeń i innych produktów finansowych oferowanych przez instytucje pośredniczące. Należy również zauważyć, że w obecnym schemacie (filozofii) dystrybucji środków pomocowych na wspieranie przedsiębiorczości naczelne miejsce zajmuje dążenie do wykorzystania ich jako katalizatora wzrostu zatrudnienia, w szczególności na obszarach wiejskich (w tym wypadku chodzi o zwiększenia zatrudnienia w sektorach pozarolniczych). Obowiązki ostatecznych beneficjentów, warunkujące otrzymanie i zachowanie wsparcia finansowego obejmują w pierwszej kolejności zobowiązanie do utworzenia określonej liczby miejsc pracy i utrzymania ich co najmniej przez zadany czas. Warunek ten zawarty jest w rozwiązaniach zastosowanych w działaniach PROW oraz PO Kapitał Ludzki. Istotne wątpliwości rodzi kwestia efektywności i celowości przyjętych rozwiązań.

W związku z powyższymi obserwacjami określone zostały cztery podstawowe cele analizy: (1) analiza stanu rozwoju sektora mikroprzedsiębiorstw na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2003-2011 i zmian w nim zachodzących na tle charakterystyk sektora mikrofirm w krajach Unii Europejskiej; (2) identyfikacja programów pomocowych Unii Europejskiej (funduszy strukturalnych), mających w założeniu służyć dofinansowaniu działalności mikroprzedsiębiorców, które funkcjonowały na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2003-2011 oraz określenie przyjętych w nich warunków uzyskania pomocy, a także celów, na które mogą zostać przeznaczone zdobyte środki; (3) określenie na bazie danych ilościowych skali wykorzystania środków w wymienionym czasie na obszarze całego kraju oraz w podziale na poszczególne województwa; (4) zestawienie poziomu wykorzystania środków z wybranymi charakterystykami ekonomiczno-społecznymi województw, dotyczącymi m.in. poziomu bezrobocia, zmiany liczby przedsiębiorstw (szczególnie mikrofirm) i długości okresu ich obecności na rynku, zmiany poziomu zatrudnienia w sektorze mikroprzedsiębiorstw oraz efektów ekonomicznych ich funkcjonowania (w postaci wygenerowanej wartości dodanej) w celu określenia społeczno-ekonomicznej efektywności zaangażowanych funduszy. Wykorzystane dane ilościowe pochodziły z Banku Danych Lokalnych GUS, bazy wniosków unijnych Krajowego Systemu Informatycznego (KSI-SIMIK), Eurostatu, a także analiz i raportów instytucji odpowiedzialnych za wdrożenie poszczególnych programów, m.in. PARP, ARiMR, Urzędów Marszałkowskich i innych, jak również raportów analizujących poziom rozwoju przedsiębiorczości w Polsce wydawanych cyklicznie m.in. przez GUS oraz Ministerstwo Gospodarki. Diagnoza poziomu rozwoju mikroprzedsiębiorczości wykonana została w ujęciu rodzajowym –



w podziale na obszary wiejskie i tereny zurbanizowane (miasta), przestrzennym – w odniesieniu do miejsca zarejestrowania (województwo) analizowanych podmiotów gospodarczych, a także porównawczym – na tle charakterystyk sektora w innych państwach Unii Europejskiej. W ujęciu przestrzennym podstawową wydzieloną jednostką administracji terytorialnej było województwo, co wynika ze sposobu dystrybucji środków funduszy europejskich. Badano stan rozwoju mikroprzedsiębiorczości w kolejnych latach – mierzony liczbą podmiotów gospodarczych zarejestrowanych na terenie danej jednostki administracyjnej, jak również – w ujęciu dynamicznym – zmianę poziomu nasycenia podmiotami w skrajnych latach analizy. Przedmiotem analizy była także struktura podmiotów (mikrofirm) na terenie województw – w ujęciu branżowym PKD (wg klasyfikacji z roku 2004).

### 5.1. Metodyka badania

Głównym wskaźnikiem analizy był poziom przedsiębiorczości wyznaczony za pomocą pojedynczego wskaźnika według formuły:

$P = \frac{a}{n} \times 10000$ , tj. [liczba podmiotów gospodarczych x 10000 mieszkańców w wieku prod.<sup>-1</sup>]

gdzie:

$a$  – liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych

$n$  – liczba mieszkańców w wieku produkcyjnym (16-60 lat dla kobiet i 16-65 lat dla mężczyzn).

Do opisu aktualnego stanu rozwoju przedsiębiorczości w danym okresie wykorzystano statystyki opisowe (wartości średnie, odchylenie standardowe, współczynnik zmienności), zaś przyjętą miarą oceny dynamiki rozwoju przedsiębiorczości w gminach w latach 2003-2011 był CAGR – czyli skumulowany roczny wskaźnik wzrostu (ang. *Compound Annual Growth Rate*) – tj. średni wskaźnik rocznego wzrostu/spadku cechy (liczby podmiotów na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym) w badanym okresie, przy założeniu, że roczne wzrosty są dodawane do wartości bazy następnego okresu.

Wskaźnik CAGR obliczany jest za pomocą formuły:

$$CAGR(t_0, t_n) = \left( \frac{V(t_n)}{V(t_0)} \right)^{\frac{1}{t_n - t_0}} - 1$$

gdzie:

$t_0$  – rok początkowy

$t_n$  – rok końcowy

$V(t_0)$  – wartość w roku początkowym

$V(t_n)$  – wartość w roku końcowym.

W dalszej części analizy podjęto również próbę weryfikacji szeregu hipotez statystycznych dotyczących zależności pomiędzy poziomem rozwoju przedsiębiorczości oraz zakresem wsparcia z wykorzystaniem funduszy UE w analizowanych latach

a położeniem przestrzennym (województwo). Do analizy zależności wykorzystane zostały miary korelacji rang Spearmana.

## 5.2. Analiza sektora mikroprzedsiębiorstw w Polsce w latach 2003-2011

Mikroprzedsiębiorstwa<sup>51</sup> są instytucjonalnym wyrazem przedsiębiorczości, która w powszechnej percepcji kojarzona jest w pierwszej kolejności z urzeczywistnieniem pomysłu „na własny biznes”. W firmach zarządzanych głównie przez samego właściciela w najpełniejszy sposób odzwierciedlona jest idea ryzyka działalności, kreatywności i umiejętności dostrzegania szans. Jednym z charakterystycznych wyznaczników struktury polskiej gospodarki i gospodarek wielu innych krajów Unii Europejskiej jest szczególnie wysoka ranga bardzo małych podmiotów gospodarczych, określanych mianem mikroprzedsiębiorstw<sup>52</sup>. W 2011 r. w Polsce prowadziło działalność gospodarczą 1 849<sup>53</sup> tys. przedsiębiorstw niefinansowych, wobec 1 726 tys. w 2010 r., co oznacza wzrost o 3,2%. Podobnie jak w latach poprzednich, wśród wszystkich przedsiębiorstw dominowały jednostki małe, stanowiąc 98,9% całej populacji (mikroprzedsiębiorstwa o liczbie pracujących do 9 osób – 95,9%). Udział jednostek średnich i dużych wynosił odpowiednio 0,9% i 0,2% wszystkich przedsiębiorstw.

---

<sup>51</sup> W opracowaniu przyjęto definicję mikroprzedsiębiorstwa zgodnie z rozporządzeniem Komisji Europejskiej z 25 lutego 2004 roku, za podmiot taki uznającym firmę, która zatrudnia (średniorocznie) mniej niż 10 pracowników, jej roczny obrót ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych i/lub całkowity bilans roczny (suma aktywów) nie przekracza 2 mln euro i nie jest powiązana kapitałowo lub osobowo z innymi podmiotami (jest podmiotem samodzielnym).

<sup>52</sup> Z. Wilimowska i K. Urbańska wymieniają siedem pozytywnych efektów związanych z obecnością mikroprzedsiębiorstw w gospodarce. Są to: efekt postępu technicznego wynikający z elastyczności i konieczności efektywnego wykorzystania ograniczonych zasobów, efekt zatrudnienia związany z udziałem liczby zatrudnionych w mikroprzedsiębiorstwach w łącznej populacji pracujących, a także faktem, że mikrofirmy wnoszą duży wkład w powstawanie nowych miejsc pracy i dają większą pewność ich utrzymania niż duże firmy, efekt ekologiczny wynikający z dodatniej zależności pomiędzy wielkością przedsiębiorstwa a jego obciążeniem dla środowiska, efekt produkcyjny wywodzący się z ilościowego (masa krytyczna) wpływu mikrofirm na rynek jako dostawców półfabrykatów, części urządzeń oraz specjalistycznych usług, efekt stabilizacyjny wynikający ze skuteczności w radzeniu sobie tych podmiotów z efektami spowolnienia gospodarczego, efekt regionalnej decentralizacji neutralizujący tendencje monopolistyczne w gospodarce, efekt mobilizacji kapitałów, przede wszystkim funduszy własnych przedsiębiorców, które w innym przypadku mogłyby zostać „przejedzone” oraz efekt transformacyjny związany z pozytywnym wpływem na przekształcenia własnościowe, ekonomiczne i społeczne w gospodarce. Z wymienionych efektów można wyprowadzić również funkcje mikroprzedsiębiorstw, opierając się na teorii „kreatywnej destrukcji” J. Schumpetera, w myśl której gospodarka rynkowa (szerzej: kapitalizm) zawdzięcza swoje funkcjonowanie procesowi powstawania ciągle nowych firm, na gruzach tych, które upadły. Są to funkcje: społeczna ukierunkowana na stymulowanie rozwoju gospodarczego oraz funkcja gospodarcza. Por. Z. Wilimowska, K. Urbańska, 2009, s. 11-23.

<sup>53</sup> Liczba ta opisuje przedsiębiorstwa aktywnie prowadzące działalność gospodarczą (zgodnie z terminologią GUS tzw. podmioty niefinansowe) i dlatego jest istotnie niższa od liczby podmiotów gospodarczych w rejestrze REGON.

Z przedstawionych danych wynika, że mikroprzedsiębiorstwa w Polsce są bardzo istotnym elementem gospodarki, gdyż tworzą liczne miejsca pracy – w tym również dla samych ich właścicieli, a także wnoszą istotny wkład do polskiego PKB (30,4%). 92% mikroprzedsiębiorstw – to jednoosobowa działalność gospodarcza. Dane zaprezentowane w raporcie PARP<sup>54</sup> wskazują, że mikrofirmy w Polsce działają głównie w branży handlowej i usługowej, w mniejszym natomiast stopniu w przemyśle i budownictwie<sup>55</sup>. 20% mikroprzedsiębiorstw to podmioty sezonowe, które w roku funkcjonują krócej niż 11 miesięcy, natomiast co 12. taka firma działa do pięciu miesięcy w roku. Młode firmy, ze stażem poniżej dwóch lat, są otwierane głównie w sektorze kultury, rozrywki i rekreacji (37%), edukacji (36%) oraz działalności finansowej i ubezpieczeniowej (34%). Pomiędzy 2003 a 2008 r. udział mikroprzedsiębiorstw w strukturze firm w Polsce zmniejszył się o 0,5 p.p. i zmierza w kierunku średniej unijnej wynoszącej 92%. Rodzime mikrofirmy zatrudniają 3,5 mln osób, czyli niemal 39% ogółu pracujących w przedsiębiorstwach, co jest wartością wyższą niż średnia UE (39,3 mln osób – około 29,6% wszystkich pracujących w przedsiębiorstwach). Przeciętne wynagrodzenie w sektorze mikroprzedsiębiorstw w 2009 r. wynosiło 1,9 tys. złotych i na przestrzeni lat 2003-2009 wzrosło o 35%.

Według raportu PARP przeciętne mikroprzedsiębiorstwo w Polsce notuje gorsze wyniki ekonomiczne niż jego odpowiednik w Unii Europejskiej. Produktywność mikrofirm w Polsce stanowi bowiem niecałe 40% średnich wyników takich firm dla całej Unii Europejskiej. Z kolei o 16% lepiej niż średnia unijna wypadają polskie mikroprzedsiębiorstwa pod względem wartości dodanej na jedno euro wynagrodzenia, która dla mikrofirm w Polsce wynosi 3,3 euro.

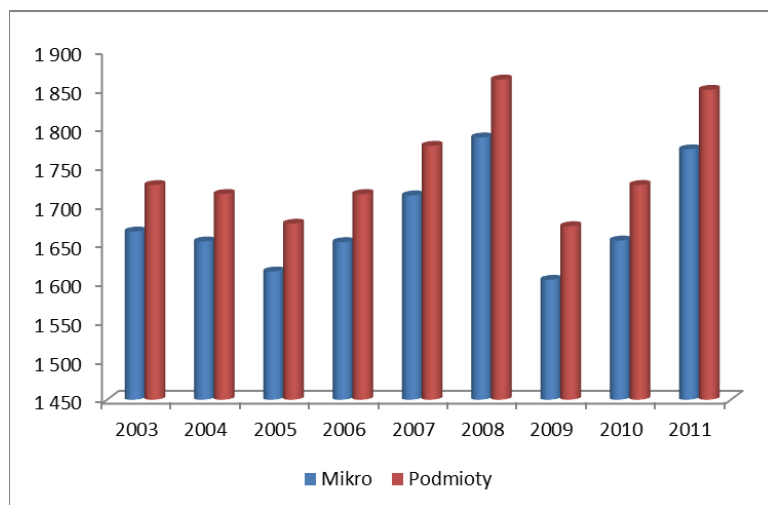
Kondycję polskich mikroprzedsiębiorstw opisują m.in. wskaźniki ich przeżywalności, które od 2007 r. stopniowo poprawiają się. Połowa z obecnie działających mikroprzedsiębiorstw to firmy o stażu powyżej czterech lat. Trzy czwarte tych firm działa w obsłudze rynku nieruchomości, opiece zdrowotnej i pomocy społecznej, transporcie i gospodarce magazynowej. Firmy z udziałem kobiet częściej pozostają na rynku cztery lata lub dłużej (71% firm z udziałem kobiet, w porównaniu z 65% pozostałych przedsiębiorstw).

---

<sup>54</sup> PARP, Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2009-2010, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011.

<sup>55</sup> Struktura zatrudnienia w mikroprzedsiębiorstwach w Polsce w 2009 r. wg podstawowego rodzaju działalności (%): Handel i naprawa pojazdów samochodowych – 33,82; Budownictwo – 13,93; Przemysł – 12,77; Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna – 9,51; Transport i gospodarka – 7,17.

Rysunek 4. Liczba niefinansowych podmiotów gospodarczych aktywnie prowadzących działalność (podmioty) i liczba mikroprzedsiębiorstw (mikro) w Polsce w latach 2003-2011 w tys.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Rysunek 4 prezentuje ogólną liczbę podmiotów gospodarczych w Polsce (aktywnych) wraz z zestawieniem liczby mikroprzedsiębiorstw. Można zaobserwować istotne fluktuacje poziomu nasycenia mikrofirmami w kolejnych latach analizy. Dają się wyodrębnić dwie fazy: w latach 2003-2008 charakteryzująca się wzrostem liczby podmiotów na obszarze kraju do maksymalnego poziomu w roku 2008 i rozpoczęta w roku 2009, z charakterystycznym skokowym zmniejszeniem się liczby podmiotów – uwarunkowanym początkiem recesji gospodarczej i kryzysu finansowego. Pomiędzy 2003 a 2011 r. udział mikroprzedsiębiorstw w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych nieznacznie maleje i wynosi obecnie niecałe 96% wobec 96,5% w pierwszym roku analizy. Wskaźniki te są bardzo stabilne w odniesieniu do danych wojewódzkich – we wszystkich 16 jednostkach administracyjnych współczynnik oscyluje około 96%. Odmiennego obrazu dostarcza analiza zatrudnienia w mikroprzedsiębiorstwach oparta na obserwacjach współczynnika pracujących w mikrofirmach do ogólnej liczby zatrudnionych. Udział ten systematycznie spada w analizowanym okresie od maksymalnego poziomu 41,7% w roku 2003 do obecnego – około 38,5%. W ujęciu wojewódzkim wskaźnik ten charakteryzuje wysoki poziom zmienności. Najwyższy udział – ponad 51% liczby zatrudnionych w mikrofirmach zarejestrowany został w roku 2011 w województwie zachodniopomorskim, podczas gdy w województwie mazowieckim było to niecałe 30%. Grupę województw, w których mikrofirmy stanowią istotne źródło zatrudnienia uzupełniają lubuskie, podlaskie, pomorskie i warmińsko-mazurskie, gdzie pracujący w mikroprzedsiębiorstwach stanowią prawie 45% całej zatrudnionej populacji; niski udział był natomiast na Podkarpaciu i na Górnym Śląsku – około 36%.

Tabela 21. Liczba aktywnie działających mikroprzedsiębiorstw w Polsce w latach 2003-2011 na 10 tys. osób w wieku produkcyjnym w podziale na województwa

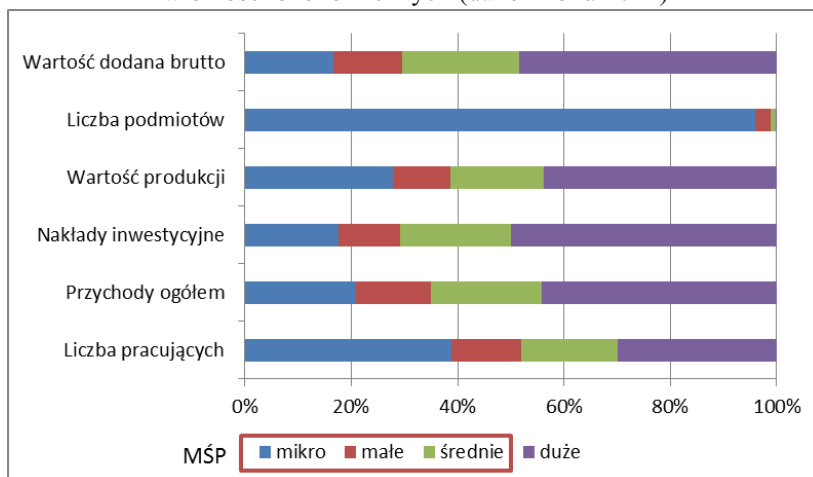
Województwo	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dolnośląskie	700	688	604	656	716	686	661	680	724
Kujawsko-pomorskie	619	574	576	583	640	598	583	602	630
Lubelskie	526	533	531	529	552	501	498	510	557
Lubuskie	661	647	625	676	690	642	629	634	682
Łódzkie	713	702	701	682	714	760	642	686	735
Małopolskie	719	700	658	703	743	777	677	713	769
Mazowieckie	820	805	819	818	880	852	800	818	869
Opolskie	530	512	517	526	555	561	523	525	565
Podkarpackie	513	478	479	488	505	538	447	481	538
Podlaskie	590	545	521	548	588	611	511	523	587
Pomorskie	776	802	737	751	776	871	738	728	812
Śląskie	693	686	670	656	602	746	625	635	686
Świętokrzyskie	586	577	498	552	556	590	541	556	612
Warmińsko-mazurskie	553	531	585	609	588	615	557	560	567
Wielkopolskie	766	774	732	746	783	823	743	750	806
Zachodniopomorskie	863	864	840	859	840	925	786	769	808
Ogółem (Polska)	693	682	661	675	697	727	651	666	716

*Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.*

Tabela 21 zawiera dane dotyczące liczby aktywnie funkcjonujących mikroprzedsiębiorstw w układzie porównawczym na 10 tys. osób w wieku produkcyjnym. W analizowanym okresie można zaobserwować tendencję spadkową z początkowych 693 podmiotów do niecałych 666 w roku 2010, pomimo lokalnych fluktuacji w latach 2008 i 2011. Nasylenie podmiotami mikro w ujęciu wojewódzkim w roku 2011 było zróżnicowane. Największą liczbę podmiotów zarejestrowano w woj.: mazowieckim, pomorskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim (ponad 800), najmniejszą w lubelskim, podkarpackim, podlaskim i warmińsko-mazurskim. Na rysunku 5 zaprezentowane zostały podstawowe charakterystyki czterech klas wielkościowych podmiotów gospodarczych w Polsce. W porównaniu ze średnią UE Polska ma znacznie więcej mikroprzedsiębiorstw i mniej małych przedsiębiorstw, zaś udział średnich i dużych przedsiębiorstw w ramach MŚP odpowiada średniej UE. Według szacunków na 2011 r. nastąpiło znaczne zmniejszenie liczby MŚP we wszystkich zakresach wielkości. Polskie MŚP wypracowują zaledwie nieco ponad 58% całkowitej wartości dodanej. Wynik ten jest znacznie poniżej średniej UE i może świadczyć o niższej średniej wydajności (efektywności funkcjonowania) tych przedsiębiorstw, zwłaszcza w przypadku podmiotów mikro i małych. Mikroprzedsiębiorstwa zapewniają ponad jedną trzecią całkowitego zatrudnienia w Polsce – 37,4% – znacznie powyżej średniej UE wynoszącej 29,6%. Łączny udział małych i średnich przedsiębiorstw w ramach MŚP pod tym względem jest znacznie niższy. Polskie MŚP zatrudniają średnio 3,98 pracowników; to więcej niż w 2010 r., ale nadal poniżej średniej UE. Ujęcie w wartościach bezwzględnych pokazuje jednak, że nastąpił spadek zatrudnienia we wszystkich rodzajach MŚP.

W przypadku wartości dodanej zaawansowanej technologicznie produkcji i usług opartych na wiedzy polskie MŚP uzyskują wynik znacznie poniżej średniej UE.

Rysunek 5. Wkład grup przedsiębiorstw wg klas wielkości w generowaniu wybranych wielkości ekonomicznych (dane z roku 2011)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS i Eurostatu.

Tabela 22 zawiera zestawienie wybranych charakterystyk ekonomicznych mikroprzedsiębiorstw w ujęciu dynamicznym na tle pozostałych podmiotów gospodarczych w Polsce. Poszczególne wielkości badane były w ujęciu jednostkowym, tj. na dany podmiot gospodarczy oraz w celu oszacowania efektywności funkcjonowania na 1 zatrudnionego. Pozytcje przychodów i kosztów w obu przypadkach charakteryzuje zbliżona dynamika. Należy zauważyć, że mikroprzedsiębiorstwa cechują się ponad dwukrotnie niższą dynamiką wzrostu przychodów niż pozostałe jednostki sektora, bardzo istotna na niekorzyść małych firm jest również dynamika zmian nakładów inwestycyjnych. Ocena istotności różnic w zmianie cech w czasie pozwala jednak na odrzucenie hipotezy o braku istotności występujących różnic jedynie w dwóch przypadkach – poziomu kosztów na pracownika (na poziomie istotności 5% i 1%). Istotnie zróżnicowana jest również dynamika wzrostu wskaźnika wartości dodanej brutto – mikroprzedsiębiorstwa wypracowują mniej więcej  $\frac{1}{4}$  poziomu wytwarzanego przez pozostałe jednostki. Przeciętne zatrudnienie w mikroprzedsiębiorstwach oscyluje na poziomie 2 osób i jest ponad dwukrotnie niższe niż w pozostałej grupie. W okresie 2003-2011 można zauważyć nieznaczny spadek liczby zatrudnionych (CAGR = 0,12%). Przedstawione powyżej dane odnoszą się do całej zbiorowości mikroprzedsiębiorstw w Polsce. W odniesieniu do obszarów wiejskich można opierać się na danych z bazy REGON, która rejestruje liczbę podmiotów, nie rozstrzygając jednocześnie o ich rzeczywistej aktywności gospodarczej. W latach 2010 i 2011 na obszarach wiejskich w Polsce zarejestrowanych było odpowiednio 2735 tys. oraz 2703 tys. mikroprzedsiębiorstw. W odniesieniu do liczby ludności w wieku produkcyjnym (wskaź-

nik na 10 tys. osób) zauważyć można istotne różnice w nasyceniu podmiotami w ujęciu wojewódzkim. Wartość wskaźnika w latach 2010 i 2011 zawiera się w przedziale 160-2500. Najwięcej mikroprzedsiębiorstw zarejestrowanych było na terenie województw lubelskiego, podlaskiego i wielkopolskiego (odpowiednio 2545, 2017, 1933), zaś najmniej – śląskiego (tylko 160).

Tabela 22. Dynamika wybranych charakterystyk ekonomicznych mikroprzedsiębiorstw i pozostałych aktywnych podmiotów gospodarczych w latach 2003-2011

Kryterium pomiaru cechy	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Statystyki*		
	Przychody (mln PLN)									CAGR	t-stat	p
Podmiot niefinansowy	1,13	1,28	1,35	1,49	1,62	1,73	1,84	1,91	2,05	7,75%	1,31	0,12
Mikroprzedsiębiorstwo	0,30	0,33	0,34	0,39	0,39	0,42	0,44	0,43	0,22	-3,48%		
Zatrudniony – podmiot niefinansowy	0,24	0,27	0,27	0,30	0,32	0,34	0,35	0,37	0,41	6,81%	1,43	0,10
Zatrudniony – mikroprzedsiębiorstwo	0,15	0,16	0,16	0,18	0,19	0,20	0,20	0,21	0,21	4,82%		
	Koszty (mln PLN)											
Podmiot niefinansowy	1,07	1,19	1,26	1,39	1,50	1,61	1,72	1,76	1,92	7,52%	1,37	0,11
Mikroprzedsiębiorstwo	0,27	0,29	0,30	0,34	0,34	0,36	0,38	0,37	0,20	-4,02%		
Zatrudniony – podmiot niefinansowy	0,23	0,25	0,26	0,28	0,30	0,32	0,33	0,34	0,38	6,57%	1,67	0,07
Zatrudniony – mikroprzedsiębiorstwo	0,13	0,14	0,14	0,16	0,16	0,17	0,18	0,18	0,19	4,24%		
	Nakłady inwestycyjne (mln PLN)											
Podmiot niefinansowy	0,045	0,053	0,060	0,067	0,081	0,086	0,086	0,082	0,081	7,69%	0,28	0,39
Mikroprzedsiębiorstwo	0,006	0,007	0,007	0,009	0,011	0,011	0,014	0,015	0,007	2,64%		
Zatrudniony – podmiot niefinansowy	0,010	0,011	0,012	0,013	0,016	0,017	0,016	0,016	0,016	6,74%	-1,43	0,10
Zatrudniony – mikroprzedsiębiorstwo	0,003	0,003	0,003	0,004	0,005	0,005	0,006	0,007	0,007	11,47%		
	Wartość dodana brutto (mln PLN)											
Podmiot niefinansowy	-	-	0,290	0,290	0,335	0,387	0,408	0,428	0,468	8,28%	-1,19	0,14
Mikroprzedsiębiorstwo	-	-	0,051	0,055	0,074	0,088	0,089	0,094	0,100	<b>12,05%</b>		
Zatrudniony – podmiot niefinansowy	-	-	0,059	0,058	0,066	0,076	0,077	0,083	0,093	7,87%	-1,48	0,10
Zatrudniony – mikroprzedsiębiorstwo	-	-	0,024	0,026	0,035	0,042	0,041	0,046	0,050	<b>12,85%</b>		
	Zatrudnienie i liczba podmiotów (osoby/podmioty)											
Mikroprzeds. na 10 tys. osób w wieku prod.	693	682	661	675	697	727	651	666	716	0,41%		
Mikroprzedsiębiorstwo	2,04	2,05	2,11	2,10	2,10	2,08	2,16	2,05	2,02	-0,12%	-3,07	0,01
Podmiot niefinansowy	4,71	4,76	4,94	4,99	5,05	5,10	5,28	5,13	5,06	0,88%		

\*Kategoria „Statystyki” obejmuje opisany uprzednio wskaźnik dynamiki wzrostu/spadku cechy w czasie (CAGR) oraz wartości statystyk testu t: par skojarzonych z dwiema próbkami dla średniej wraz z poziomem prawdopodobieństwa. Analizowana jest dynamika zmiany cechy w latach, hipoteza zerowa H0 zakłada brak istotności występujących różnic, hipoteza alternatywna H1 zakłada, że dynamika wzrostu/spadku wybranej cechy w latach 2003-2011 różni się istotnie w przypadku mikroprzedsiębiorstw i pozostałych podmiotów gospodarczych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS i Eurostatu.

### 5.3. Fundusze Unii Europejskiej wspierające mikroprzedsiębiorczość

W analizowanym okresie 2003-2011 nastąpił skokowy wzrost podaży środków unijnych przeznaczonych na wspieranie mikroprzedsiębiorczości, zarówno pod względem liczby oferowanych funduszy (programów), jak i wolumenu udostępnionych środków finansowych. W okresie przedakcesyjnym możliwości pozyskania funduszy unijnych dla mikrofirm były ograniczone do wybranych kontyngentów (komponentów) w ramach inicjatyw PHARE, SAPARD, ISPA. W pierwszym okresie programowania mikroprzedsiębiorcy mogli się starać się o wsparcie w ramach dwóch Działań ZPORR (3.4 i 2.5). Założenia obu działań oraz krąg potencjalnych beneficjentów prezentują tabele 23 i 24.

Tabela 23. Założenia działania 3.4 ZPORR

Nr działania	3.4 Mikroprzedsiębiorstwa	
Cel	Wzrost konkurencyjności mikroprzedsiębiorstw dzięki ułatwionemu dostępowi do specjalistycznego doradztwa, oraz podniesienie ich zdolności inwestycyjnych we wstępnym okresie istnienia	
Beneficjenci	Firmy spełniające kryteria uznania za mikroprzedsiębiorstwo, które rozpoczęły działalność gospodarczą (dzień uzyskania wpisu do ewidencji działalności gospodarczej lub wpisu do rejestru przedsiębiorców) nie wcześniej niż 36 miesięcy przed dniem złożenia wniosku aplikacyjnego	
Typy projektów	Typ I: Specjalistyczne usługi doradcze dla mikroprzedsiębiorstw	Typ II: Dotacje inwestycyjne dla mikroprzedsiębiorstw
Zakres projektu (przykłady)	Opracowanie strategii umieszczenia produktu na nowym rynku zbytu, wprowadzanie na rynek nowego produktu, zdobycie nowej grupy klientów, racjonalizacja przepływów finansowych, towarów, materiałów, informacji wewnątrz przedsiębiorstwa, komputeryzacja, racjonalizacja logistyki sprzedaży towarów i usług, poprawy zarządzania wewnątrz firmy, itp.	Inwestycje w wartości materialne, tj.: rozbudowa lub nabycie przedsiębiorstwa, rozszerzenie zakresu działalności gospodarczej, rozpoczęcie działań obejmujących dokonywanie istotnych zmian produkcji bądź procesu produkcyjnego, zmiana wyrobu lub usługi, w tym także zmiana sposobu świadczenia usług, unowocześnienie wyposażenia niezbędnego do prowadzenia działalności gospodarczej firmy, modernizacja środków produkcji. Inwestycje w wartości niematerialne i prawne, tj. nabycie praw patentowych, licencji, know-how, nieopatentowanej wiedzy technicznej.
Wykluczenie finansowania	Doradztwo specjalistyczne = doradztwo wprowadzające innowacyjność w przedsiębiorstwie, zwiększające jego konkurencyjność. Wykluczenie finansowania doradztwa stałego, związanego z codzienną działalnością operacyjną przedsiębiorstwa (np. usługi prawne, doradztwo podatkowe, usługi reklamowe).	Inwestycje w wartości materialne = inwestycje w środki trwałe. Wykluczenie finansowania bieżących wydatków przedsiębiorstwa (np. opłaty za wodę, prąd), jak również środków obrotowych (np. towar na półki do sklepów). Działalność operacyjna wnioskodawcy nie wchodzi w zakres finansowania, dotacja musi być wykorzystywana do wygenerowania w przedsiębiorstwie wartości dodanej a nie służyć jedynie bezpośredniemu czerpaniu korzyści. Nowa inwestycja ≠ inwestycja prowadząca tylko do odtworzenia zdolności produkcyjnych.
Kwoty wsparcia	≤ 5000 Euro oraz maks. 50% wydatków kwalifikowalnych (kosztów, które można zrefundować).	≤ 50 000 Euro, refundacja kosztów: maks. 45% wydatków kwalifikowalnych dla projektów w Warszawie i Poznaniu, maks. 55% wydatków kwalifikowalnych dla projektów we Wrocławiu, Krakowie, Gdańsku, Gdyni i Sopocie, maks. 65% wydatków kwalifikowalnych dla projektów na pozostałym obszarze kraju.

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów konsultacyjnych ZPORR



Tabela 24. Założenia działania 2.5 ZPORR

Nr działania	2.5 Promocja przedsiębiorczości
Cel	Aktywne wspieranie zatrudnienia, poprzez stymulowanie powstawania nowych mikroprzedsiębiorstw oraz zapewnienie nowo zarejestrowanym mikroprzedsiębiorcom pomocy w wykorzystaniu dostępnych instrumentów wsparcia.
Projektodawcy	Uprawnieni do ubiegania się o dofinansowanie: ośrodki Krajowego Systemu Usług; instytucje rynku pracy w zakresie realizowanych działań (publiczne służby zatrudnienia, OHP, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego i partnerstwa lokalnego (organizacje związków zawodowych, pracodawców i bezrobotnych, organizacje pozarządowe współpracujące z publicznymi służbami zatrudnienia)), szkoły wyższe; organizacje pozarządowe; agencje rozwoju regionalnego i lokalnego; jednostki naukowe; ośrodki poradnictwa zawodowego i psychologicznego; partnerstwa ww. podmiotów, organizacje pozarządowe, publiczne służby zatrudnienia, szkoły wyższe, instytucje szkoleniowe.
Beneficjenci ostateczni	osoby fizyczne, nie zarejestrowane jako bezrobotne zamierzające rozpocząć działalność gospodarczą (bez względu na wiek, płeć, posiadane doświadczenie zawodowe), z wyłączeniem osób, które były właścicielami przedsiębiorstwa i prowadziły działalność gospodarczą po 1 stycznia 2004 r. Kontynuacja udzielania wsparcia po założeniu przez beneficjentów ostatecznych, w trakcie korzystania ze wsparcia szkoleniowo-doradczego działalności gospodarczej, jeżeli spełniają oni kryteria mikroprzedsiębiorcy.
Typy projektów	Typ I, obejmujący następujące formy wsparcia: 1. Świadczenie usług doradczych i szkoleniowych wspierających zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej tj. organizowanie usług informacyjnych z zakresu podstawowych zasad prowadzenia działalności gospodarczej, grupowe i indywidualne usługi doradcze i szkoleniowe, umożliwiające nabywanie umiejętności niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej, szkolenia ukierunkowane na podnoszenie kwalifikacji zawodowych, połączone z indywidualnym doradztwem (coaching), opieka indywidualnego doradcy, wspierającego określoną grupę osób, np. w: diagnozie potrzeb przedsiębiorstwa i zdefiniowaniu rodzaju oraz zakresu potrzebnej pomocy, ułatwianiu dostępu do zaawansowanych usług doradczych i szkoleniowych, korzystaniu z instrumentów wsparcia dostępnych dla mikroprzedsiębiorców, organizowanie przedsięwzięć grupowych z udziałem nowo zarejestrowanych mikroprzedsiębiorców. 2. Rozpowszechnianie dobrych praktyk i metod rozwoju. 3. Przekazywania pomocy finansowej przysługującej po zarejestrowaniu się mikroprzedsiębiorcy w formie wsparcia pomostowego, lub jednorazowej dotacji inwestycyjnej na rozwój działalności
Kwoty wsparcia	Jednorazowa dotacja inwestycyjna – maks. 20 000 zł, podstawowe oraz przedłużone wsparcie pomostowe – kwota w wysokości 700,00 zł przekazywana przedsiębiorcy przez okres 6 miesięcy. Po zakończeniu 6-miesięcznego okresu przedsiębiorca mógł wystąpić o przyznanie przedłużonego wsparcia pomostowego w takiej samej wysokości na kolejne 6 miesięcy.

*Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów konsultacyjnych ZPORR.*

Obok wymienionych powyżej głównych działań wspierających mikroprzedsiębiorczość dodatkowe specjalistyczne instrumenty wsparcia dla sektora znalazły się m.in. wśród założeń Sektorowego Programu Operacyjnego – Wspieranie Konkurencyjności Przedsiębiorstw. W szczególności Priorytet 2 „Bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw” SPO-WKP 2004-2006 obejmował Działanie 2.1 „Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez doradztwo”, którego celem było umożliwienie dostępu MŚP do specjalistycznych wysokiej jakości zewnętrznych usług doradczych, świadczonych przez wyspecjalizowane firmy. Dotyczyło to zwłaszcza usług przyczyniających się do wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw i ich dostosowania do funkcjonowania na terenie UE. Beneficjentami wsparcia były firmy z sektora MŚP, w tym mikroprzedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą od co najmniej 3 lat lub opartą na wykorzystaniu nowych technologii. W ramach działania możliwe było pokrycie części kosztów usług doradczych dotyczących m.in. prowadzenia przedsiębiorstwa na terenie UE, zarządzania jakością (*quality management*), zarządzania

środowiskowego lub zarządzania BHP, uzyskiwania i odnawiania certyfikatów zgodności dla wyrobów, usług, surowców, maszyn i urządzeń, aparatury kontrolno-pomiarowej lub kwalifikacji personelu, zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego żywności, wdrażania innowacji i nowych technologii, wykorzystywania technologii informatycznych w przedsiębiorstwie, wprowadzania produktów na nowe rynki zagraniczne, tworzenia sieci kooperacyjnych przedsiębiorstw, fuzji i przejęć, pozyskiwania finansowania zewnętrznego.

Materiałne efekty funkcjonowania obu działań można podsumować odwołując się do dokumentów ewaluacyjnych opracowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz poszczególne regionalne instytucje wdrażające. Na przykład założenia realizacji Działania 2.5 PROW obejmowały osiągnięcie szeregu efektów ekonomicznych i społecznych (tabela 25.)

Tabela 25. Wskaźniki realizacji Działania 2.5 ZPORR

Faza cyklu interwencji	Wskaźniki	Szacowany wskaźnik
Produkty	Liczba finansowanych projektów doradczych i szkoleniowych	200
	Liczba osób korzystających z doradztwa	25 000
	- w tym mężczyźni/kobiety (%)	65/35
	- w tym młodzież do 25 lat (%)	20
	Liczba osób korzystających ze szkoleń (osoby)	15 000
	- w tym mężczyźni/kobiety (%)	65/35
	- w tym młodzież do 25 lat (%)	20
Rezultaty	Liczba osób korzystających ze wsparcia pomostowego lub jednorazowych dotacji - w tym mężczyźni/kobiety (%)	4 000
	- w tym młodzież do 25 lat (%)	65/35
	Liczba nowych mikroprzedsiębiorstw utworzonych w wyniku realizacji projektów	15
	- w tym utworzone przez osoby odchodzące z rolnictwa (%)	4 000
	- w tym utworzone przez osoby odchodzące z przemysłów restrukturyzowanych (zagrożone utratą zatrudnienia) (%)	50
	- w tym: prowadzonych przez kobiety (%)	40
	- w tym: prowadzonych przez młodzież do 25 lat (%)	20
		15

*Źródło: opracowanie własne na podstawie „Promocja postaw przedsiębiorczości”.*

Większość z nich odnosiła się do kategorii promowania wzrostu zatrudnienia. Realizacja działania miała przyczynić się do stworzenia 4000 nowych podmiotów w gospodarce narodowej, z których 2000 powinny założyć osoby odchodzące z rolnictwa, 1600 osoby zagrożone utratą zatrudnienia, 800 powinno być prowadzone przez kobiety oraz 600 przez młodzież do 25 roku życia. W ujęciu ilościowym w latach 2004-2007 w ramach ZPORR na 375 projektów działania 2.5 wydankowano niemal 122,4 mln zł, zaś populacja objęta działaniem (w postaci szkoleń, doradztwa lub dotacji) przekroczyła 18,5 tys. osób. Bezpośrednie wsparcie mikroprzedsiębiorstw (doradztwo i inwestycje) w ramach działania 3.4 wyniosło ponad 183 mln zł i objęło 2722 projektów (1739 na obszarach restrukturyzacji przemysłu, 683 na obszarach wiejskich, 401 na terenach zrewitalizowanych). Łącznie zatem na wsparcie mikrofirm w ramach ZPORR wydankowano ponad 305 mln zł. Najwięcej dofinansowanych projektów znajdowało się w woj. śląskim, podkarpackim, lubelskim i mazowieckim<sup>56</sup>. Trudna jest

<sup>56</sup> Raport Ewaluacja ZPORR – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

ocena bezpośredniego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy działalnością programu a skłonnością osób do zakładania działalności gospodarczej. W badaniu ankietowym MRR 51% respondentów zadeklarowało, że zdecydowałoby się na założenie firmy bez względu na wsparcie w ramach działania 2.5, a 42% – iż bez wsparcia z programu nie byłoby w stanie rozpocząć działalności gospodarczej. Uzyskane wyniki potwierdzają wnioski, jakie wysnuć można analizując strukturę finansowania (zdobycia kapitału) w sektorze mikroprzedsiębiorstw w Polsce. Głównym źródłem finansowania działalności w tej grupie przedsiębiorstw pozostają środki własne, tj. oszczędności, bądź pożyczki od rodziny lub przyjaciół/znajomych. Jak wynika z danych raportu GUS<sup>57</sup>, wykorzystanie finansowania zewnętrznego jako źródła kapitału deklarowało zaledwie 8% firm, zaś jako główne źródło finansowania wskazywano środki własne. Globalną ocenę efektywności unijnych instrumentów rozwoju obszarów wiejskich w okresie 2004-2006 i ich wpływu na wybrane wskaźniki gospodarcze przedstawiła K. Zawalińska<sup>58</sup>. Analiza ta przeprowadzona została w ujęciu wielowymiarowym, przy wykorzystaniu modelu RegPOL<sup>59</sup>. Wyniki wskazują, że największy pozytywny wpływ na zatrudnienie w gospodarce wywierały subsydia inwestycyjne, natomiast pozostałe instrumenty ekonomiczne, tj. transfery bezpośrednie i subsydia obszarowe miały znikomy wpływ na wzrost zatrudnienia, podobnie jak subsydia inwestycyjne w kapitał ludzki, na które jednak przeznaczono znacznie mniej środków niż na pozostałe działania. Najbardziej przyczyniły się do wzrostu zatrudnienia działania „dostosowanie do standardów UE” oraz „inwestycje w gospodarstwa”. Najwyższa efektywność (wysokość nakładów a efekt wzrostu zatrudnienia) charakteryzowała inwestycje w kapitał ludzki, a następnie subsydia infrastrukturalne. Obecnie (okres programowania 2007-2013) w ramach każdego wojewódzkiego PO funkcjonuje wydzielone (oddzielne) działanie przeznaczone wyłącznie do finansowania mikroprzedsiębiorców, zarówno chcących rozpocząć działalność, jak i planujących rozwinięcie istniejącej. Dodatkowo w obrębie osi PROW i PO Kapitał Ludzki znajdują się wydzielone działania (3.1.2 PROW, 6.2 POKL) skierowane na wsparcie inwestycji związanych z podejmowaniem lub wykonywaniem działalności gospodarczej oraz dofinansowanie szkoleń i doradztwa dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Elementy wspierające mikrofirmy zawarte są również w innych działaniach PROW i POKL oraz regionalnych PO. Wsparcie dla przedsięwzięć innowacyjnych przedsiębiorcy mogą uzyskać w ramach inicjatyw POIG, a także jako środki zwrotne za pośrednictwem programu JEREMIE. Łącznie zidentyfikowano 34 działania i poddziała-

---

<sup>57</sup> Raport Działalność podmiotów niefinansowych w 2010, Główny Urząd Statystyczny.

<sup>58</sup> por. K. Zawalińska, *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2009, s. 191, 203.

<sup>59</sup> Model RegPOL – to model z grupy tzw. regionalnych modeli równowagi ogólnej, oparty na regionalnych tablicach przepływów międzygałęziowych, tj. zawierający pełną informację o strukturze sektorów w regionach i interakcjach zachodzących między nimi. Por. ibidem.

nia zawierające elementy wspierania różnych aspektów mikroprzedsiębiorczości w wymienionych programach operacyjnych<sup>60</sup> (tabela 26).

Tabela 26. Działania i poddziałania w programach operacyjnych w latach 2007-2013 zawierające elementy wspierania mikroprzedsiębiorczości pod warunkiem utrzymania zatrudnienia

Województwo	Regionalny Program Operacyjny	Nr	Nazwa działania/poddz.	Charakterystyka
Dolnośląskie	Regionalny Program dla Województwa Dolnośląskiego	1.1E	Dotacje inwestycyjne dla mikroprzedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą do 2 lat	Cel: tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw w początkowej fazie rozwoju, do 2 lat od zarejestrowania. Finansowanie projektów inwestycyjnych, z wyłączeniem działalności rolniczej na utworzenie nowego, rozbudowę istniejącego, dywersyfikację produkcji, zmianę procesu produkcyjnego poprzez zakup środków trwałych, nabycie wartości niematerialnych i prawnych, zakup budynków i gruntów, usługi doradcze. Maks. 60% kosztów kwalifikowanych. Min. kwota 40 tys. zł, maks. – 800 tys.
Kujawsko-pomorskie	Regionalny Program Województwa Kujawsko-pomorskiego	5.2.1	Wsparcie inwestycji mikroprzedsiębiorstw	Maksymalny udział dofinansowania w wydatkach kwalifikowanych na poziomie projektu: dla projektów, których nie dotyczy pomoc publiczna: do 70 proc. (dofinansowanie w całości pochodzi ze środków EFRR); dla projektów objętych pomocą publiczną: do 70% (dofinansowanie pochodzi w 85% ze środków EFRR i 15 proc. budżetu państwa. Wartość projektu: od 75 tys. zł do 500 tys. zł.
Lubelskie	Regionalny Program Województwa Lubelskiego	1.1, 1.2	Dotacje dla nowopowstałych mikroprzedsiębiorstw, Dotacje inwestycyjne dla mikroprzedsiębiorstw	1.1 – mikroprzedsiębiorstwa prowadzące działalność do 2 lat min dotacja 15 tys. zł, maks 310 tys. zł, dla projektów w których wydatki kwalifikowalne > 1 mln zł maks. dotacja 500 tys. zł. Min. wartość projektu – 21,5 tys. zł, maks. 8 mln zł. Maks. udział środków publicznych w wydatkach kwalifikowalnych na poziomie projektu wynosi 70%. Min. udział własny beneficjenta 30%. 1.2 – mikroprzedsiębiorstwa prowadzące działalność > 2 lata min dotacja 30 tys., maks 700 tys. zł, dla projektów w których wydatki kwalifikowalne > 2 mln zł maks. dotacja 1 mln zł. Min. wartość projektu 42,5 tys. zł, maks. 8 mln zł. Maks. udział środków publicznych w wydatkach kwalifikowalnych na poziomie projektu wynosi 70%. Min udział własny beneficjenta 30%.
Lubuskie	Lubuski Regionalny Program	2.1	Mikroprzedsiębiorstwa	Beneficjenci: mikroprzedsiębiorcy z wyłączeniem osób podlegających ubezpieczeniu w KRUS, przeznaczenie: rozbudowa, unowocześnienie produkcji i usług, rozszerzenie działalności czy informatyzacja firmy, a także na związane z tym szkolenia pracowników. Wykluczone zostają wydatki na roboty budowlane i modernizację, zakup środków transportu a także leasing. Wydatki mogą być poniesione jedynie na zakup sprzętu. Maks. poziom dofinansowania wynosi 35% kosztów kwalifikowanych, a wartość dotacji nie może przekroczyć 500 tys. zł.
Łódzkie	Regionalny Program Województwa Łódzkiego	3.6	Rozwój mikro- i małych przedsiębiorstw	Przeznaczone dla mikro – i małych przedsiębiorstw działających dłużej niż 12 miesięcy, ma za zadanie pomóc w kontynuacji bieżącej działalności gospodarczej lub zmianie jej profilu. Firmy mogą uzyskać dofinansowanie na rozpoczęcie bądź kontynuację bezpośrednich inwestycji oraz na doradztwo w zakresie poprawy efektywności prowadzenia działalności gospodarczej. Maks. wartość projektu: do 50 tys. zł.
Małopolskie	Małopolski Program Regionalny	2.1	Rozwój i podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw	Projekty inwestycyjne poprawiające konkurencyjność przedsiębiorstwa, związane z unowocześnieniem sposobu działania, jak i oferty polegające na rozbudowie i nabyciu przedsiębiorstwa, zmianie produkcji i procesu produkcyjnego zmianie stosowanych rozwiązań produkcyjnych, technologicznych, organizacyjnych na sprzyjające poprawie środowiska naturalnego oraz BHP, unowocześnieniu wyposażenia, zmianie wyrobu i/lub usługi, w tym także zmianie w sposobie świadczenia usług, modernizacji środków produkcji. W przypadku mikroprzedsiębiorstw wsparcie otrzymują również projekty z zakresu tzw. „ginących zawodów”. Udział dofinansowania w projekcie: mikroprzedsiębiorstwa – do 45%, minimalna kwota dotacji - 40 tys. zł, maksymalna kwota dotacji – 400 tys. zł.

<sup>60</sup> Należy jednak podkreślić, że tylko część z nich znajduje zastosowanie na obszarach wiejskich.

cd. Tabeli 26

Mazowieckie	Regionalny Program Województwa Mazowieckiego	1.5	Rozwój przedsiębiorczości	<p>Investycje początkowe w środki trwałe, wartości niematerialne i prawne, związane z utworzeniem nowego zakładu, rozbudową istniejącego zakładu, rozpoczęciem wytwarzania nowego produktu w istniejącym zakładzie lub zasadniczą zmianą procesu produkcyjnego. Typy: małe projekty inwestycyjne – koszty kwalifikowane do 5 tys. euro; modernizacja środków produkcji, unowocześnienie wyposażenia niezbędnego do prowadzenia działalności gospodarczej, zmiana wyrobu, usługi, inwestycje w zmianę procesu produkcyjnego, projekty inwestycyjne – koszty kwalifikowane do 50 tys. euro; rozbudowa lub nabycie przedsiębiorstwa, rozszerzenie zakresu działalności firmy, zmiana wyrobu, usługi poprzez wprowadzenie innowacji, inwestycje innowacyjne w procesie produkcji, nowe inwestycje innowacyjne – nowe inwestycje innowacyjne o wysokim potencjale innowacyjnym do 8 mln zł kosztów kwalifikowanych. Procent dofinansowania to 60% dla mikroprzedsiębiorców i małych przedsiębiorców.</p>
Opolskie	Regionalny Program Województwa Opolskiego	1.1.2	Investycje w mikroprzedsiębiorstwach	<p>Beneficjenci: mikroprzedsiębiorstwa oraz osoby fizyczne zamierzające założyć działalność gospodarczą. Przeniesienie: dotacje dla osób fizycznych zamierzających podjąć działalność gospodarczą i utworzyć mikroprzedsiębiorstwo (StartUp), dotacje dla mikroprzedsiębiorstw na wydatki inwestycyjne związane z: rozwojem, budową, przebudową i remontem infrastruktury, wpływające m.in. na rozszerzenie zakresu lub różnicowanie działalności gospodarczej (dywersyfikację), zakupem oraz unowocześnieniem wyposażenia niezbędnego do prowadzenia działalności gospodarczej, zakupem wartości niematerialnych i prawnych związanych z realizacją projektu, specjalistyczne usługi doradcze związane z wprowadzeniem innowacyjności i zwiększające konkurencyjność (np. związane z opracowaniem strategii umieszczenia produktu na nowym rynku zbytu, wprowadzeniem na rynek nowego produktu, racjonalizacją przepływów finansowych, towarów, materiałów). Maksymalny udział środków UE w wydatkach kwalifikowanych: 65%, dla projektów typu StartUp – 85%. Minimalny wkład własny beneficjenta 35 % kosztów kwalifikowanych, dla projektów typu StartUp – 15%. Kwoty wsparcia: mikroprzedsiębiorstwa – od 70 tys. do 800 tys. zł, osoby fizyczne zamierzające założyć działalność gospodarczą – powyżej 40 tys. do 80 tys. zł.</p>
Podkarpackie	Regionalny Program Województwa Podkarpackiego	1.1	Wsparcie kapitałowe przedsiębiorczości Schemat B Bezpośrednie dotacje inwestycyjne	<p>Wsparcie rozwoju istniejących przedsiębiorstw poprzez zwiększenie dostępności do zewnętrznych źródeł finansowania. środki można wykorzystywać na wszelkie inwestycje, które poprawią funkcjonowanie oraz proces produkcji i zarządzania w firmie. M.in. zakup patentów i nowych technologii, montaż instalacji i urządzeń zapobiegających zanieczyszczeniu środowiska. Ponadto utworzenie i rozwinięcie współpracy z innymi przedsiębiorstwami poprzez wsparcie wspólnych inwestycji lub działań marketingowych. Minimalna kwota wsparcia – 10 tys. zł, maksymalna kwota wsparcia: mikro i małe przedsiębiorstwa – 800 tys. zł.</p>
Podlaskie	Regionalny Program Województwa Podlaskiego	1.4	Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw	<p>Pomoc może być udzielona jedynie na nową inwestycję, tj. inwestycję w środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne związane z utworzeniem nowego przedsiębiorstwa, rozbudową istniejącego, dywersyfikacją produkcji lub zasadniczą zmianą procesu produkcyjnego. Minimalna wartość projektu: mikroprzedsiębiorcy – min. 30 tys. zł; maks. wartość wydatków – bez ograniczeń, maks kwota wsparcia: mikroprzedsiębiorstwa 500 tys. zł.; maks. poziom dofinansowania w wydatkach kwalifikowanych na poziomie projektu: 70% – mikro i małe przedsiębiorstwa.</p>
Pomorskie	Regionalny Program dla Województwa Pomorskiego	1.1.1	Mikroprzedsiębiorstwa	<p>Dofinansowanie na: budowę, rozbudowę lub rozszerzenie zakresu działalności, zmianę sposobu produkcji lub zmianę sposobu świadczenia usług; unowocześnienie składników majątku trwałego, usprawnienie planowania, realizowania i kontroli sprzedaży towarów i usług; budowę, rozbudowę lub przebudowę instalacji i urządzeń ochrony środowiska; informatyzację, certyfikację wyrobów i usług, udział w krajowych i międzynarodowych targach i wystawach, szkolenia związane z realizacją projektu (maks. 10% wartości projektu). Maks. wartość dofinansowania – 60% wydatków kwalifikowanych. Maks. kwota dofinansowania – 200 tys. zł.</p>
Śląskie	Regionalny Program Województwa Śląskiego	1.2.4	Mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa	<p>wsparcie inwestycji bezpośrednich z zakresu rozbudowy i modernizacji mikro, małych i średnich przedsiębiorstw oraz zakup usług doradczych jak również udział w targach i wystawach międzynarodowych oraz misjach gospodarczych. Maks. wsparcie projektów mikroprzedsiębiorstw – 60% kosztów kwalifikowanych, wyjątek - projekty w sektorze transportu – maks. 40%, projekty doradcze – maks. 50%. Dofinansowanie z RPO WSL składa się w 85% ze środków pochodzących z EFRR oraz w 15% ze środków Budżetu Państwa. Minimalny wkład własny – 40% kosztów kwalifikowanych maksymalna kwota wsparcia: dla projektów typu 1–7 realizowanych przez mikroprzedsiębiorstwa – 200 tys. zł, dla projektów typu 8 realizowanych przez mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa: 50 tys. zł na projekty związane z udziałem w targach i wystawach międzynarodowych, 20 tys. zł na projekty związane z udziałem w misjach gospodarczych, dla projektów typu 9-12 – 30 tys. zł.</p>

Świętokrzyskie	Regionalny Program Województwa Świętokrzyskiego	1.1.4	Mikroprzedsiębiorstwa	Wsparcie kierowane przede wszystkim do przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych na projekty, które mają charakter innowacyjny lub w znaczący sposób wpłyną na wzrost zatrudnienia. Dofinansowanie inwestycji związanych z rozwojem przedsiębiorstwa, unowocześnieniem wyposażenia związanego z działalnością gospodarczą, wprowadzeniem innowacji technologicznych i/lub organizacyjnych, zakupem wyników prac B+R i/lub praw własności przemysłowej, wdrażaniem i komercjalizacją technologii i produktów innowacyjnych, dofinansowanie inwestycji w zakresie ochrony środowiska, służących poprawie wskaźników i norm. Beneficjenci: wyłącznie przedsiębiorstwa działające powyżej 6 miesięcy. Minimalna wartość dotacji to 10 000 PLN, a maksymalna: dla mikroprzedsiębiorstw – 1 500 000 PLN. Minimalny wkład własny 50% kosztów kwalifikowalnych. W przypadku mikroprzedsiębiorstw (z wyjątkiem prowadzących działalność gospodarczą w sektorze transportu), istnieje możliwość obniżenia wartości procentowej wkładu własnego o 20%.
Warmińsko-mazurskie	Regionalny Program Warmia i Mazury	1.1.9	Inne inwestycje w przedsiębiorstwa	Dofinansowanie (refundacja) na projekty inwestycyjne: rozbudowę firmy, wprowadzenie nowych produktów, zmiany w procesie produkcji, zakup urządzeń do unowocześnienia i rozwoju firmy. maks. 50% kosztów kwalifikowanych. Maks. kwota wsparcia 1,5 mln zł, minimalna 10 tys. zł.
Wielkopolskie	Wielkopolski Program Regionalny	1.1	Rozwój mikroprzedsiębiorstw	Bezpośrednie wsparcie mikroprzedsiębiorstw w początkowym okresie funkcjonowania (do 2 lat działalności) polegające na zwiększeniu ich zdolności inwestycyjnej oraz tworzeniu nowych miejsc pracy. Wsparcie na: Schemat I – projekty inwestycyjne (inwestycja w środki trwałe oraz w wartości niematerialne i prawne), Schemat II – specjalistyczne projekty doradcze (certyfikacja, informatyzacja, optymalizacja zarządzania itp.). Kwoty wsparcia: Schemat I – min. 9 000 zł, maks. 200 tys zł. Schemat II min. 3 tys. zł, maks. 60 000 zł.
Zachodniopomorskie	Regionalny Program Województwa Zachodniopomorskiego	1.1.1	Inwestycje w mikroprzedsiębiorstwa	Schemat A: Inwestycje w mikroprzedsiębiorstwa – min. wartość projektu 200 tys. zł – rozszerzenie zakresu działalności gospodarczej, dywersyfikacja produkcji lub usług, zmiana produktu lub usługi, istotne zmiany procesu produkcyjnego lub usług, uruchomienie działalności nowopowstałego przedsiębiorstwa. Min. wartość wydatków kwalifikowalnych projektu: 20 tys. zł, maks wartość wydatków kwalifikowalnych: 7 999 999,99zł, maks. wartość dofinansowania projektu: 1mln zł. Schemat B: Małe dotacje – przedsięwzięcia o całkowitej wartości maks. 200 tys. zł, podnoszące konkurencyjność mikroprzedsiębiorstw, w szczególności wdrożenie innowacji produktowej lub procesowej. Maks. poziom dofinansowania 60% (40% dla branży transportowej).

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z witryny internetowej <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/>

Kryteria dostępu do środków dotyczące długości okresu funkcjonowania na rynku, posiadanych środków własnych oraz potencjalnej wysokości dofinansowania nie są jednolite, obejmują wymogi szczegółowe (dotyczące np. konieczności wykazania innowacyjności projektu w wypadku wsparcia z POIG), zawierają jednak zazwyczaj obowiązków prowadzenia firmy przez określony czas oraz stworzenia i utrzymania zadeklarowanych miejsc pracy. Jednym z najważniejszych elementów sieci wspierania mikroprzedsiębiorczości na obszarach wiejskich jest działanie 3.1.2 PROW (Tabela 27).

Jest ono jednym z instrumentów III osi PROW, na którą przeznaczono środki w wysokości ponad 3,4 mld €, co stanowi blisko 20% całego budżetu (ponad 17,2 mld € lata 2007-2013). Na działanie 3.1.2 zaplanowano łączną pulę środków w wysokości ponad 1 mld € (około 6% budżetu). Szacowana liczba beneficjentów działania wynosi 27 300 osób. Podstawowym efektem implementacji rozwiązań powinien być wzrost zatrudnienia na obszarach wiejskich. Liczbę planowanych nowych miejsc pracy w wyniku realizacji działania określono łącznie na 5915 (najwięcej w województwie wielkopolskim – 1007, najmniej w lubuskim – 76). Najwięcej nowych etatów powinno powstać w mikroprzedsiębiorstwach działających w branży – robót i usług budowlanych oraz instalacyjnych, a także usług dla ludności. Zaledwie 1,1% wszystkich nowych miejsc pracy dotyczy przetwórstwa produktów rolnych.

Tabela 27. Założenia działania 3.1.2 PROW

Nr działania	3.1.2 Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw.
Cel	Wzrost konkurencyjności gospodarczej obszarów wiejskich, rozwój przedsiębiorczości i rynku pracy prowadzący do wzrostu zatrudnienia na obszarach wiejskich, ułatwienie rozpoczęcia działalności gospodarczej lub rozszerzenia i rozbudowy działalności już prowadzonej.
Beneficjenci	Osoby fizyczne, osoby prawne - podejmujące lub prowadzące działalność gospodarczą, spółki prawa handlowego nieposiadające osobowości prawnej, wspólnicy spółek cywilnych prowadzące(y) działalność gospodarczą, jako mikroprzedsiębiorstwo, z siedzibą lub miejscem zamieszkania ma miejsce zamieszkania w miejscowości należącej do gminy wiejskiej, lub miejsko-wiejskiej, z wyłączeniem miast liczących powyżej 20 tys. mieszkańców, lub miejskiej, z wyłączeniem miejscowości powyżej 5 tys. mieszkańców.
Warunki udzielenia wsparcia	Spełnienie kryteriów: sensowności ekonomicznej inwestycji (m.in. pod względem kosztów); zgodności z przepisami prawa przepisów prawa; siedziby, oddziału lub miejsca zamieszkania przedsiębiorcy oraz – w przypadku operacji związanych z nieruchomością – miejsca położenia nieruchomości. Biznesplan przedsięwzięcia powinien przewidywać <b>co najmniej jednego miejsca pracy</b> .
Profil działalności beneficjentów	Usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa, usługi dla ludności, sprzedaż hurtowa i detaliczna, rzemiosło lub rękodzielnictwo, roboty i usługi budowlane oraz instalacyjne, usługi turystyczne oraz związane ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem, usługi transportowe, usługi komunalne, przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych, magazynowanie lub przechowywanie towarów, wytwarzanie produktów energetycznych z biomasy, rachunkowość, doradztwo lub usługi informatyczne.
Zakres projektu (przykłady)	Refundacja części kosztów inwestycji: budowy, przebudowy lub remontu połączonego z modernizacją niemieszkalnych obiektów budowlanych; nadbudowy, przebudowy lub remontu połączonego z modernizacją istniejących budynków mieszkalnych; zagospodarowania terenu; zakupu maszyn, urządzeń, narzędzi, wyposażenia i sprzętu, w tym komputerowego wraz z oprogramowaniem, służącym wsparciu podejmowanej lub wykonywanej działalności gospodarczej; zakupu środków transportu. Zawiera również możliwość otrzymania pomocy na nabycie rzeczy będących przedmiotem leasingu.
Wykluczenie finansowania	Osoby powyżej 60 roku życia, ubezpieczeni w KRUS, osoba, która w ciągu ostatnich dwóch lat, poprzedzających rok złożenia wniosku, otrzymała dotację z działania 6.2 "Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia" POKL.
Kwoty wsparcia	Maksymalny poziom pomocy finansowej nie może przekroczyć 50% kosztów kwalifikowanych operacji. Maksymalne kwoty wsparcia zmieniały się w zależności od tury naboru wniosków. W pierwszym wysokości pomocy na realizację jednej operacji nie mogła przekroczyć: 100 tys. zł – jeżeli zaplanowano utworzenie od 1 do 2 miejsc pracy* 200 tys. zł – jeżeli 2-5; 300 tys. zł – gdy co najmniej 5 miejsc pracy. Jeżeli utworzenie lub rozwój mikroprzedsiębiorstwa dotyczyły wyłącznie działalności związanej z obrotem lub przetwórstwem produktami rolnymi lub jadalnymi leśnymi, pomoc przyznawana i wypłacana była do wysokości 100 tys. zł, jeżeli biznesplan przewidywał utworzenie co najmniej 1 miejsca pracy. Osoba fizyczna, podejmująca działalność jako mikroprzedsiębiorca we własnym imieniu, jest również uwzględniana w liczbie tworzonych miejsc pracy. W drugim naborze maksymalne poziomy pomocy wynosiły: 100 tys. zł – na utworzenie pomiędzy 1 a 2 miejsca pracy, jeżeli było to uzasadnione zakresem rzeczowym przedsięwzięcia; 200 tys. zł – jeżeli plan przewidywał utworzenie co najmniej 2 i mniej niż 3 miejsca pracy; 300 tys. zł – gdy utworzono co najmniej 3 miejsca pracy. Kwota pomocy na działalność związaną z obrotem lub przetwórstwem produktami rolnymi lub jadalnymi leśnymi nie uległa zmianie.

\*w przeliczeniu na pełne etaty średnioroczne.

Źródło: opracowanie własne.

W ramach realizacji działania powinno powstać blisko 7 tys. nowych firm. Instytucją odpowiedzialną za dystrybucję środków działania jest ARiMR. Dotychczas odbyły się cztery nabory wniosków (2009, 2010, 2011 i 2012). Wnioskowana kwota pomocy w ramach działania 3.1.2 PROW wyniosła w latach 2009-2011 ponad 6 mld zł (odpowiednio 803 mln w 2009, 2,019 mld w 2010 i 3,25 mld w 2011), złożono łącznie 31 252 (4 983 w 2009 r., 10 540 w 2010 oraz 15 729 w 2011) wnioski pomo-

cowe, z których do realizacji skierowano 9365 (liczba zawartych umów – 2129 w 2009, 4494 w 2010 oraz 2742 w 2011). Najwięcej umów – 1370 podpisano w woj. wielkopolskim, najmniej – 236 w lubuskim. Udział rozpatrzonych pozytywnie wniosków, na które przyznano dofinansowanie wyniósł odpowiednio 42,7%, 42,6% i 17,4% w kolejnych trzech latach<sup>61</sup>. Na rys. 6 przedstawiono zróżnicowanie pod względem minimalnego poziomu kwot wsparcia na tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw na obszarach wiejskich w zależności od województwa. W żadnym z analizowanych województw kwota ta nie była niższa od 10 tys. zł. Założenia i zakres działania 6.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki zawiera tabela 28.

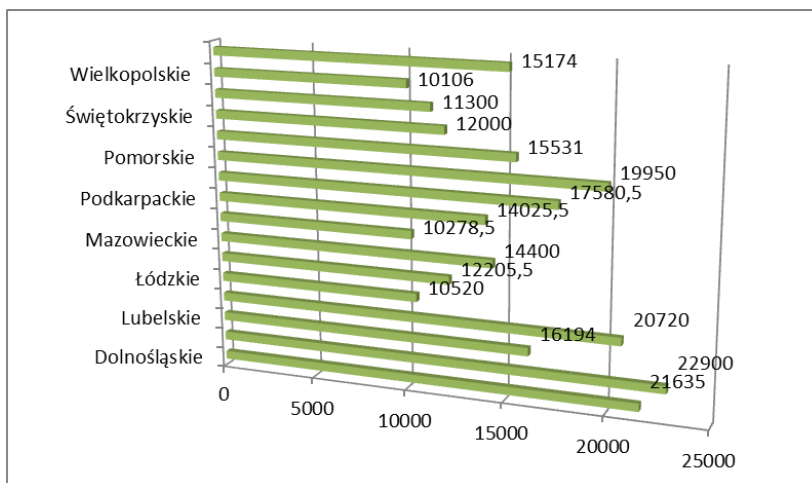
Tabela 28. Założenia działania 6.2 POKL

Nr działania	6.2 Wsparcie i promocja przedsiębiorczości i zatrudnienia
Cel	Promocja oraz wspieranie inicjatyw i rozwiązań zmierzających do tworzenia nowych miejsc pracy oraz budowy postaw kreatywnych, służących rozwojowi przedsiębiorczości i samozatrudnienia. Wsparcie jest realizowane przez wyłonione w drodze konkursu instytucje, odpowiedzialne za realizację projektów dla osób chcących założyć działalność gospodarczą.
Beneficjenci	Osoby fizyczne zamierzające rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej. Preferencjami w dostępie do środków objęte są następujące grupy: osoby długotrwale bezrobotne, kobiety (w tym zwłaszcza powracające oraz wchodzące po raz pierwszy na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem i wychowaniem dzieci), osoby do 25 roku życia, osoby niepełnosprawne, osoby po 45 roku życia, osoby zamieszkujące w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich oraz mieszkańcy miast do 25 tys. ludności zamierzający podjąć zatrudnienie w obszarach niezwiązanych z produkcją roślinną i/lub zwierzęcą.
Warunek otrzymania wsparcia	Dotacja inwestycyjna, a także wsparcie pomostowe stanowią pomoc bezzwrotną pod warunkiem, że działalność gospodarcza powstała przy ich udziale utrzyma się na rynku minimum rok, a osoba, która ubiega się o dotację nie naruszy wymogów określonych w umowie z instytucją finansującą.
Typy projektów	Doradztwo (indywidualne i grupowe) oraz szkolenia umożliwiające uzyskanie wiedzy i umiejętności potrzebnych do założenia i prowadzenia działalności gospodarczej, przyznanie środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości (w tym w formie spółki cywilnej oraz spółdzielni lub spółdzielni socjalnej), wsparcie pomostowe w okresie do 6 miesięcy, z możliwością przedłużenia w uzasadnionych przypadkach do 12 miesięcy, od dnia rozpoczęcia działalności gospodarczej, obejmujące finansowe wsparcie pomostowe wypłacane miesięcznie w kwocie nie większej niż równowartość minimalnego wynagrodzenia obowiązującego na dzień wypłacenia dotacji, wsparcie pomostowe w formie doradztwa oraz pomocy w efektywnym wykorzystaniu dotacji. Dofinansowanie powinno być pomocą dla przedsiębiorcy, i przede wszystkim służyć pokryciu wydatków inwestycyjnych umożliwiających funkcjonowanie nowej firmy (np. zakup składników majątku trwałego).
Wykluczenie finansowania	Osoby, które posiadały zarejestrowaną działalność gospodarczą w okresie 1 roku przed złożeniem wniosku o uzyskanie wsparcia.
Kwoty wsparcia	Do wysokości stanowiącej równowartość 40 tys. zł dla uczestnika projektu lub 20 tys. na osobę w przypadku spółdzielni lub spółdzielni socjalnej.

<sup>61</sup> Dane ARiMR.



Rysunek 6. Minimalne kwoty pomocy udzielonej w ramach Działania 3.1.2 w poszczególnych województwach (zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

#### 5.4. Analiza ilościowa zakresu wspierania mikroprzedsiębiorczości w ramach wybranych działań PROW, RPO i POKL w latach 2007-2011 w odniesieniu do wskaźników zatrudnienia i rozwoju przedsiębiorczości

W tabeli 29 zaprezentowano zróżnicowanie liczby zawartych umów w ramach działań PROW, RPO i POKL skierowanych na bezpośrednie wspieranie tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw w podziale na województwa oraz wartość zrealizowanych płatności w wyżej wymienionym układzie regionalnym.

Do analizy płatności z projektów unijnych wykorzystano bazę danych systemu KSI. Zawiera ona informacje dotyczące realizacji wszystkich projektów, w których zaangażowane są środki pomocowe Unii Europejskiej – łącznie ponad 56 tys. pozycji. Zastosowano trzy główne filtracyjne kryteria identyfikacji i wyboru projektów do analizy: (1) kryterium legalne – formę prawną prowadzonej działalności, tj. wszystkie mikroprzedsiębiorstwa bez względu na prawną formę w jakiej prowadzą działalność<sup>62</sup>, (2) kryterium przestrzenne, tj. obszar na którym prowadzą działalność ostateczni beneficjenci – w tym przypadku obszary wiejskie (pozostałe możliwości to miasta oraz obszary górskie) oraz (3) kryterium tematyczne priorytetu wsparcia. Ze względu na wykazaną w ocenie efektów funkcjonowania instrumentów wsparcia w poprzednim

<sup>62</sup> Formy występujące w bazie danych to spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, przedsiębiorstwo państwowe, spółka cywilna prowadząca działalność w oparciu o umowę zawartą na podstawie KC, spółka partnerska, spółka komandytowa, spółka jawna, spółdzielnia, spółka akcyjna, spółka przewidziana przepisami innych ustaw niż Kodeks handlowy i Kodeks cywilny lub formy prawne, do których stosuje się przepisy o spółkach.

okresie programowania najwyższą efektywność subsydiów inwestycyjnych (w wyposażenie i kapitał ludzki), a także w celu zachowania porównywalności z założeniami wsparcia w ramach PROW, w przypadku umów RPO wybrano jedynie pozycje z obszaru tematycznego „Badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość” – priorytet 08 „Inne inwestycje w przedsiębiorstwa”, zaś w przypadku umów POKL z obszaru tematycznego „Poprawa dostępu do zatrudnienia i równowaga” – priorytet 68 „Wsparcie na rzecz samozatrudnienia i zakładania działalności gospodarczej”. Uwzględniono zatem tylko działania obejmujące bezpośrednie wsparcie subwencyjne na zakup i modernizację środków trwałych (bez działań stymulujących innowacyjność, badania i rozwój itp.). W ten sposób udało się zidentyfikować 312 projektów (składa się na to 155 umów, ponieważ jedna umowa może być realizowana na terenie różnych miejscowości – co traktowane jest jako oddzielny projekt) w ramach programu operacyjnego Kapitał Ludzki (Działania 6.2, 6.3, 7.2/Poddziałanie 7.2.1, 7.3, 9.1/Poddziałanie 9.1.1 i 9.1.2, 9.5) oraz 1249 (1137 umów) projektów w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych spełniających powyższe kryteria. Liczba unikalnych beneficjentów programów zidentyfikowanych na podstawie NIP jest mniejsza od liczby złożonych wniosków i wynosi prawie 60% w przypadku POKL i ponad 70% w odniesieniu do projektów z RPO. W odniesieniu do beneficjentów projektów dominującą formę stanowi jednoosobowa działalność gospodarcza (ponad 80% w przypadku POKL i ponad 70% w przypadku projektów z RPO), drugą istotną kategorię stanowią spółki z o.o. (rysunek 7).

W okresie programowania do końca roku 2011 w ramach działań regionalnych programów operacyjnych (RPO) w województwach nakierowanych bezpośrednio na wspieranie wzrostu konkurencyjności mikrofirm na obszarach wiejskich suma dotacji z UE (podpisane i rozpoczęte wnioski) przekroczyła 637 mln zł. Rozpiętość świadczeń w obrębie województw była niezwykle wysoka i wyniosła od zerowego poziomu świadczeń w woj. mazowieckim i świętokrzyskim do ponad 104 mln w woj. opolskim. Łączne dofinansowanie przekraczające 50 mln zł przyznane zostało również w województwach Polski wschodniej (lubelskie, mazowieckie, podkarpackie i warmińsko-mazurskie) oraz w wielkopolskim. Działanie 6.2 POKL zaowocowało przyznaniem dotacji w wysokości niemal 170 mln zł w skali kraju (najwięcej, ponad 20 mln, w mazowieckim, dolnośląskim i wielkopolskim), zaś jak wspomniano powyżej w ramach III osi PROW (działanie 3.1.2) łączna suma dotacji przekroczyła 1,65 mld zł (najwięcej w woj. wielkopolskim – niemal 280 mln zł, najmniej, niecałe 44 mln zł, w dolnośląskim). Łącznie zatem w latach 2007-2011 na obszarach wiejskich w Polsce bezpośrednio przyznane wsparcie na podstawową działalność mikrofirm (z wyłączeniem działań innowacyjnych) przekroczyło 2,4 mld zł (2,462 mld zł) i objęło 10 926 podpisanych umów. Nominalna kwota udzielonych subwencji w latach 2007-2011 była najwyższa w woj. wielkopolskim (ponad 380 mln zł), wysoki poziom, ponad 200 mln zł zanotowano również w małopolskim (216 mln zł), mazowieckim (202 mln zł) i podkarpackim (221 mln zł).

Tabela 29. Wartość dofinansowania z programów UE wspierających mikroprzedsiębiorczość na obszarach wiejskich (tys. zł) i liczba dofinansowanych projektów (#) w okresie programowania 2007-2013

Województwo	Program	2007		2008		2009		2010		2011		Kwota pr./woj.	# pr./woj.	Kwota /woj.	# /woj.
		Kwota	#	Kwota	#	Kwota	#	Kwota	#	Kwota	#				
Dolnośląskie	RPO					8327	20	11790	15	12542	13	32 659	48	105 302	371
	POKL			3756	7	4813	5	10193	18	9495	24	28 259	54		
	PROW					7136	54	18682	110	18567	105	44 385	269		
Kujawsko-pomorskie	RPO	329	1	4138	17	18411	48	12345	22	6428	11	41 651	99	115 467	493
	POKL							2063	2			2 063	2		
	PROW					9276	66	30058	166	32419	160	71 753	392		
Lubelskie	RPO			3269	4	22607	27	15942	26	14176	30	55 994	87	189 364	843
	POKL					685	2	6081	10	825	3	7 591	15		
	PROW					23909	177	53328	304	48542	260	125 779	741		
Lubuskie	RPO			1612	7	18959	34	14558	18	4192	4	39 321	63	87 758	305
	POKL					2245	2	986	3	1827	1	5 057	6		
	PROW					5997	43	21244	111	16139	82	43 380	236		
Łódzkie	RPO					9710	5	8607	5	4257	13	22 575	23	90 812	409
	POKL					1036	4	3852	12			4 888	16		
	PROW					12682	80	35238	199	15430	91	63 350	370		
Małopolskie	RPO			3225	16	15597	64	12248	51	5656	29	36 727	160	216 103	1 139
	POKL			798	1	1532	3	2376	1	10951	3	15 658	8		
	PROW			37438	234	68280	395	68280	395	58000	342	163 719	971		
Mazowieckie	RPO												202 319	977	
	POKL					957	1	20237	21	8111	9	29 305	31		
	PROW					27908	191	81647	416	63459	339	173 014	946		
Opolskie	RPO	4583	12	16960	43	25114	53	44055	49	13752	14	104 464	171	157 336	509
	POKL							605	21			605	21		
	PROW					5462	47	20835	133	25970	137	52 267	317		
Podkarpackie	RPO			3400	7	36475	50	23898	27	8961	10	72 734	94	221 405	992
	POKL					652	5			1341	8	1 994	13		
	PROW					31817	231	77592	438	37269	216	146 678	885		
Podlaskie	RPO			4475	5	8158	12	9953	23			22 586	40	88 770	399
	POKL					1439	1	6634	3			8 074	4		
	PROW					15465	102	24871	151	17774	102	58 110	355		
Pomorskie	RPO			3218	22	10104	69	5963	40	1367	14	20 652	145	129 625	701
	POKL					2172	6	4172	12			6 344	18		
	PROW					11366	79	47374	254	43890	205	102 629	538		
Śląskie	RPO			286	5	2298	17	1767	14	1905	11	6 255	47	150 273	837
	POKL			1830	20	3098	27	1111	1	3308	9	9 346	57		
	PROW			34778	208	62738	208	62738	345	37155	180	134 672	733		
Świętokrzyskie	RPO												83 102	464	
	POKL			2995	2	839	1	5769	5	810	1	10 413	9		
	PROW					14754	114	32703	191	25233	150	72 690	455		
Warmińsko-mazurskie	RPO	410	1	19731	25	17119	25	39835	36	4961	6	82 055	93	174 916	556
	POKL			994	6							994	6		
	PROW					9675	70	48915	241	33277	146	91 867	457		
Wielkopolskie	RPO			4635	17	37743	48	24662	36	11038	37	78 077	138	380 159	1 541
	POKL					6454	10	1857	7	14627	16	22 938	33		
	PROW					70206	386	181313	870	27624	114	279 143	1370		
Zachodniopomorskie	RPO			1732	2	6168	11	10101	20	3343	8	21 344	41	97 758	390
	POKL			705	2	6148	10	9376	7			16 230	19		
	PROW					6238	47	32419	170	21528	113	60 185	330		
Ogółem (Polska)	RPO	5323	14	66680	170	236790	483	235723	382	92577	200	637093	1249	2 490 472	10 926
	POKL			10085	32	33066	83	75313	123	51296	74	169760	312		
	PROW					324108	2129	837236	4494	522275	2742	1683619	9365		
	łącznie	5323	14	76765	202	593963	2695	1148272	4999	666148	3016				

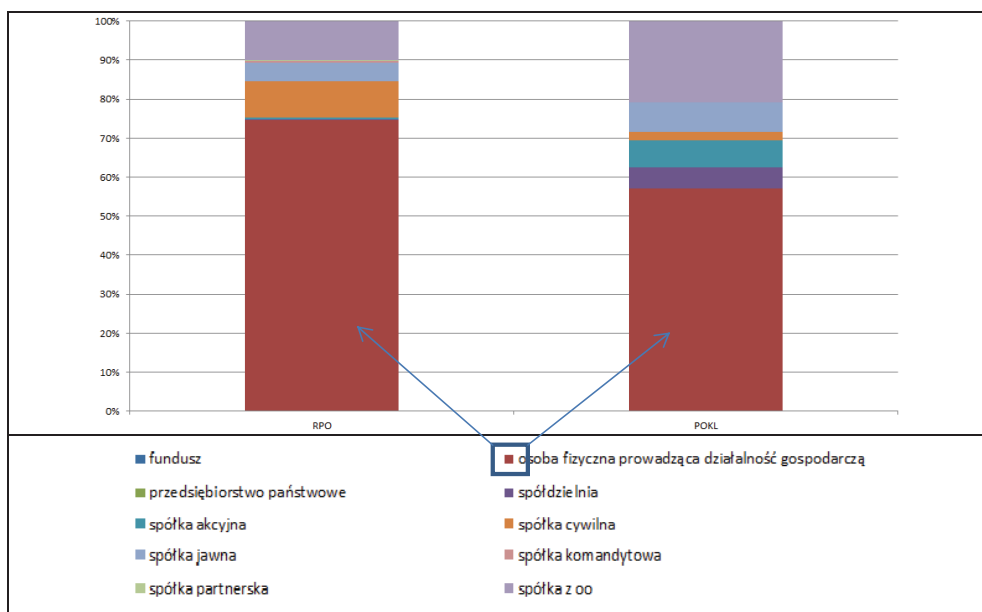
RPO – regionalne programy operacyjne, POKL – Program Operacyjny Kapitał Ludzki, PROW – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy KSI oraz raportów ARiMR i PARP.

Grupa województw o najniższych nominalnych wydatkach na wspieranie przedsiębiorczości obejmowała: świętokrzyskie (83 mln zł), lubuskie (88 mln zł), podlaskie (89 mln zł), łódzkie (90 mln zł) oraz zachodniopomorskie (98 mln zł). Przeciętna wartość nominalna udzielonych subwencji wyniosła 155 mln zł (mediana

140 mln zł). Nominalne ujęcie wydatkowanych kwot niewiele mówi o ich rzeczywistym znaczeniu dla rozwoju w ramach województwa – 100 mln zł dla biednego znaczy więcej niż ta sama kwota wydatkowana w ramach bogatego. Wzięto zatem również pod uwagę relatywną wielkość środków w odniesieniu do PKB danej jednostki administracyjnej. Całe wsparcie w ramach trzech ocenianych działań, to 0,176% PKB w roku 2011, a w poszczególnych województwach od 0,5% (opolskie) do niepełna 1% (dolnośląskie, śląskie i mazowieckie). Przeciętny poziom wsparcia na 1 mieszkańca obszarów wiejskich województwa wyniósł 179 zł i zawierał się w przedziale od 99 (łódzkie) do 319 zł (opolskie).

Rysunek 7. Udział poszczególnych form prawnych wśród beneficjentów działań wspierania mikro przedsiębiorczości w POKL i RPO



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy KSI.

Średnia wartość dotacji na 1 mikroprzedsiębiorstwo zarejestrowane na obszarach wiejskich Polski wyniosła 1268 zł oraz 628 zł na jednego zatrudnionego. W podziale na województwa najwyższy poziom dotacji na 1 firmę zanotowano w podkarpackim (3300 zł), w woj. kujawsko-pomorskim dziesięciokrotnie mniej. W odniesieniu do 1 zatrudnionego w mikroprzedsiębiorstwie najwyższe były dotacje w woj. świętokrzyskim (1868 zł), zaś najniższe w dolnośląskim (361 zł). W związku z realizacją dotychczas zatwierdzonych operacji w skali kraju powstało ponad 17 tys. nowych miejsc pracy (17,2 tys.) – najwięcej w województwach: wielkopolskim, podkarpackim, małopolskim i śląskim.

## 5.5. Podsumowanie i wnioski

Jeśli chodzi o efektywność wykorzystania środków na wsparcie mikroprzedsiębiorstw i ekonomiczny efekt działań programów brak bezpośredniego, kwantyfikowalnego związku pomiędzy wysokością wydatkowanych środków (wartością dotacji na mikrofirmę lub zatrudnionego w niej) a pożądanym efektem ilościowym w postaci spadku poziomu bezrobocia. Dynamika wzrostu bezrobocia w poszczególnych województwach w latach analizy wykazuje dodatnią korelację z wielkością wydatkowanych środków na wsparcie przedsiębiorczości, wsparcie nie przekłada się również bezpośrednio na wskaźniki ilościowe, takie jak wzrost liczby mikrofirm bądź wartość dodana generowana przez nie. W rozbiciu na poszczególne programy najwyższą ujemną korelację zanotowano pomiędzy płatnościami z POKL a wskaźnikiem poziomu udziału bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym na obszarach wiejskich (-21%). Niższe, choć również ujemne wartości zarejestrowane zostały w odniesieniu do działań PROW i RPO.

Trudno wyrokować na temat efektywności wykorzystania środków wspierania mikroprzedsiębiorstw – ze względu nie tylko na niedostatek danych ilościowych, lecz również na częste zmiany zasad udzielania pomocy w analizowanym okresie. Przykładowo w odniesieniu do Działania 3.1.2 PROW przed rozpoczęciem naboru w czerwcu 2010 ARiMR złagodziła jedno z podstawowych kryteriów – liczbę nowotworzonych miejsc pracy, od której uzależniona była wysokość dotacji. Na uzyskane rezultaty mogły również mieć wpływ wysoce zróżnicowane kryteria dostępu do środków pomocowych w poszczególnych województwach. Trudno także dokonać oceny w perspektywie krótkookresowej (nawet średniookresowej), gdy większość programów rozpisana jest na lata i ich działanie w danym momencie jeszcze się nie zakończyło.

## 5.6. Literatura

- Brodowska-Szewczuk J., *Źródła finansowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, Seria: Administracja i Zarządzanie, nr 83(10)/2009, s. 135-158.
- Działalność gospodarcza mikroprzedsiębiorstw w województwie łódzkim w latach 2008-2009*, Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2011.
- Gołaś Z., *Czynniki kształtujące wydajność pracy w sektorze MSP Unii Europejskiej*, Journal of Agribusiness and Rural Development, 4(22) 2011, s. 65-73.
- Gołaś Z., Parzonka M., *Miejsce mikroprzedsiębiorstw w gospodarce Unii Europejskiej*, Journal of Agribusiness and Rural Development 2(16) 2010, s. 49-59.
- Gołaś Z., Parzonka M., *Mikroprzedsiębiorstwa handlowe w gospodarce Unii Europejskiej*, Journal of Agribusiness and Rural Development 3(17) 2010, s. 17-29.
- Kamińska A., *Programy pomocowe Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju i konkurencyjności sektora małych i średnich przedsiębiorstw*, Barometr Regionalny nr 2(20) 2010, s. 51-63.
- Komisja Europejska, *Programy Unii Europejskiej wspierające MŚP. Przegląd głównych możliwości finansowania dostępnych dla europejskich MŚP*, styczeń 2012

- Krakowiak-Bal A., *Wpływ infrastruktury na rozwój przedsiębiorczości w gminach wiejskich wybranych powiatów woj. małopolskiego*, Inżynieria Rolnicza 2007, nr 7/95.
- Matejun M., *Regionalne instrumenty wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, [w:] Adamik A. (red.), *Współpraca małych i średnich przedsiębiorstw w regionie. Budowanie konkurencyjności firm i regionu*, Difin, Warszawa 2012, s. 82-109.
- PARP, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2006-2007*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2008.
- PARP, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2008-2009*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.
- PARP, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2009-2010*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011.
- Raport końcowy z realizacji badania Ocena efektów wspierania środkami ZPORR (działania 2.5, 3.4) i SPO WKP (działania 1.2.1, 1.2.2, 2.1, 2.2.1, 2.3) sektora MŚP w województwie zachodniopomorskim, ze szczególnym uwzględnieniem wzrostu innowacyjności i konkurencyjności, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Poznań-Kielce, wrzesień 2010
- Skórska A., Jeż R., Wąsowicz J., *Bariery i perspektywy rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw – konsekwencje dla rynku pracy w Polsce*, Katedra Rynku Pracy, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, 2007.
- Wilimowska Z., Urbańska K., *Uwarunkowania działalności mikroprzedsiębiorstw na rynku polskim*, Oficyna Wydawnicza Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nysie, Skrypt nr 16, Nysa 2009.
- Zaremba W., *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich zagrożonych marginalizacją*, Problemy Zarządzania 2/2008, Wydział Zarządzania UW, 2008.
- Zawadzka D., Strzelecka A., Siluta-Szafraniec E., *Finansowe instrumenty rozwoju mikroprzedsiębiorstw na obszarach wiejskich w Polsce*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H, Oeconomia, Vol. 46 2012/1, s. 217-229.
- Świrska-Czałbowska K., *Wykorzystanie funduszy strukturalnych dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, Studia i Materiały 1/2007, Wydział Zarządzania UW, s. 91-96.

## 6. Użytki rolne jako czynnik produkcji dla nierolniczych sektorów gospodarki w Polsce

Dystrybucja zasobów ziemi nie jest dokonywana wyłącznie w obrębie produkcji rolnej. Ograniczona podaż ziemi powoduje natomiast, że poszczególne gałęzie gospodarki, takie jak rolnictwo, leśnictwo, budownictwo, energetyka, transport i łączność czy handel muszą konkurować ze sobą o ten czynnik produkcji. W efekcie stała jest jedynie łączna podaż ziemi. Wzrost popytu w którejkolwiek z gałęzi wywołuje natomiast wzrost czynszu lub ceny ziemi i w konsekwencji transfery międzygałęziowe tego czynnika, o ile dopuszcza je prawo.

Przepływ ziemi pomiędzy poszczególnymi sektorami gospodarki ma z reguły charakter jednokierunkowy. Oznacza to, że przepływ w odwrotnym kierunku jest albo w ogóle niemożliwy albo możliwy jedynie w długim okresie, przy poniesieniu bardzo wysokich kosztów. Typowym przykładem jest wykorzystanie użytków rolnych przez nowo powstające przedsiębiorstwa w nierolniczych sektorach gospodarki na cele prowadzonej działalności. Przekształcenie to powoduje trwałe zmniejszenie areалу wykorzystanego do produkcji rolnej. Z punktu widzenia właścicieli ziemi może to być jednak zjawisko korzystne, gdyż powoduje w pierwszej kolejności wzrost cen użytków rolnych, a następnie ich trwałą stabilizację na poziomie wyższym od pierwotnego. Wzrost podaży w nierolniczych sektorach gospodarki prowadzi z kolei do obniżenia cen ziemi, co może sprzyjać intensyfikacji rozwoju nierolniczych sektorów gospodarki.

W związku z powyższym w opracowaniu przedstawiono wyniki badań zależności pomiędzy zmianami powierzchni użytków rolnych w Polsce a rozwojem przedsiębiorczości w Polsce, w latach 2003-2010. Celem tych badań było wykazanie, że zasoby ziemi są w dalszym ciągu istotnym czynnikiem produkcji nie tylko w rolnictwie, ale również w nierolniczych sektorach gospodarki. Nadmiernie rozbudowany system ochrony gruntów rolnych może więc być niekorzystny dla rozwoju gospodarczego kraju i ograniczać efekty prowadzonej przez Unię Europejską polityki wspierania rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. W badaniach tych wykorzystano metody analizy opisowej, analizy porównawczej oraz analizy regresji prostej. Materiał empiryczny stanowiły dane Głównego Urzędu Statystycznego.

### 6.1. Rynek czynnika ziemia

W teorii ekonomii ziemia jest jednym z trzech czynników produkcji. Tym co odróżnia ją od pracy i kapitału jest przede wszystkim stała podaż, która występuje nawet w długim okresie<sup>63</sup>. Oznacza to, że w przypadku ziemi wzrost popytu prowadzi do wzrostu czynszu dzierżawnego, a w konsekwencji również ceny ziemi. Należy tu podkreślić, że popyt na ziemię ma charakter pochodny (warunkowy), zatem wzrost zapotrzebowania na ziemię jest spowodowany przez wzrost popytu na różnego rodzaju dobra finalne, które powstają w wyniku wykorzystania tego czynnika produkcji i od-

---

<sup>63</sup> Begg D., Fischer S., Dornbusch R. 1993. *Ekonomia*. Tom 1, PWE, Warszawa, s. 386.

powiadający im wzrost cen tych dóbr. W przypadku użytków rolnych przykładem takiej sytuacji jest np. wzrost cen pszenicy, który prowadzi do podniesienia stawki czynszu dzierżawnego lub cen ziemi.

Zagadnienie cen ziemi rolniczej jest bardzo ważne w kontekście wprowadzenia w 2004 r. dopłat bezpośrednich, a także dokonywania transferów międzygałęziowych tego czynnika produkcji. Występujący od 2002 r. wzrost cen realnych i nominalnych gruntów ornych<sup>64</sup> w obrocie prywatnym należy przede wszystkim przypisać wdrożeniu dopłat bezpośrednich do produkcji rolnej (w formie płatności obszarowych). Dodatkowy dochód z ziemi w formie dopłat bezpośrednich generuje bowiem wzrost popytu, a w konsekwencji wzrost jej ceny. Podobne zjawisko wywołuje możliwość transferu gruntów do nierolniczych sektorów gospodarki. Dokonanie transferu prowadzi bowiem do wzrostu jednostkowego dochodu z ziemi, co w konsekwencji wywołuje wzrost popytu i ceny. Powyższe zależności pomiędzy popytem i cenami ziemi występują jednak przy założeniu stałej podaży ziemi, co ma miejsce w przypadku rozpatrywania całego zasobu ziemi w gospodarce kraju. Jeżeli natomiast będą brane pod uwagę poszczególne gałęzie gospodarki, to pojawi się kwestia uelastycznienia podaży tego czynnika. Transfery powodują bowiem zmiany podaży ziemi w poszczególnych sektorach. W ujęciu sektorowym na ceny ziemi wpływ ma nie tylko popyt na nią, ale również jej podaż. Przepływ ziemi z rolnictwa do nierolniczych sektorów gospodarki powoduje zmniejszenie podaży ziemi w rolnictwie, co wpływa na wzrost jej cen w tym sektorze. Z kolei wzrost podaży w nierolniczych sektorach gospodarki może powodować spadek cen ziemi. Z przedstawionych dalej badań wynika, że w skali całego sektora rolnego spadek podaży ziemi jest relatywnie niewielki, może jednak silnie uwidoczniać się w skali lokalnej.

Rozważając kwestię dystrybucji ziemi do różnych gałęzi gospodarki należy nawiązać nieco szerzej do dochodów uzyskiwanych z tego czynnika. Dochody z tytułu własności czynnika produkcji określane są w ekonomii mianem „renty”. Jednakże terminu tego używa się w stosunku do czynnika, który spełnia 2 warunki<sup>65</sup>:

1. jego podaż jest sztywna,
2. można założyć, że dany czynnik służy do produkcji tylko jednego wyrobu.

Ziemia spełnia generalnie powyższe warunki i z tego względu w prowadzonych badaniach wykorzystywana jest teoria renty gruntowej. Z teorii tej wynika, że wzrost cen produktów rolnych, jak również subwencji do określonej produkcji rolnej, prowadzi do wzrostu popytu na ziemię, a w konsekwencji do zwiększenia renty gruntowej i cen ziemi. Jednocześnie efektem pochodnego popytu na ziemię przejawianego przez producentów rolnych oraz jej ograniczonej podaży jest dystrybucja użytków rolnych pomiędzy różnego rodzaju uprawy. W krańcowych przypadkach działanie praw rynku względem ziemi może powodować pozyskiwanie na cele rolnicze gruntów, które wcześniej nie były wykorzystywane w produkcji rolnej, np. nieużytków czy lasów, lub powodować zaniechanie produkcji rolnej. Analogiczna sytuacja występuje w przypad-

<sup>64</sup> Sikorska A., *Rynek Ziemi Rolniczej*, Analizy Rynkowe, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.

<sup>65</sup> Samuelson P., Nordhaus W., *Ekonomia 2*, PWN, Warszawa 1996, s. 7 10



ku transferu ziemi do nierolniczych sektorów gospodarki, które stanowią konkurencyjne zastosowanie dla tego czynnika produkcji. Niemniej, po zmianie sposobu zagospodarowania uwidoczni się oddziaływanie miejskiej renty gruntowej<sup>66</sup>. Już Smith (1954) zauważył, że „w czynszu z domów można odróżnić dwie odrębne części, z których jedną można zupełnie słusznie nazwać czynszem z budynku, a drugą powszechnie nazywa się czynszem z placu”<sup>67</sup>. Miejska renta gruntowa w ujęciu Schimmela (1933) odzwierciedla więc poziom dochodu jaki przynosi nie tylko ziemia, ale także kapitał zainwestowany po zmianie zagospodarowania. Dochód z kapitału nie spełnia jednak definicji renty, ponieważ podaż tego czynnika jest elastyczna. Niemniej określane tym mianem mechanizmy wyjaśniają różnice cen ziemi pomiędzy sektorami. Właściciel, otrzymując wyższą cenę za ziemię przeznaczoną dla nierolniczych i nieleśnych sektorów gospodarki, przejmuje w ten sposób część przyszłych dochodów z kapitału jaki zostanie zainwestowany w daną powierzchnię.

Przepływy międzygałęziowe wynikają więc z różnicy cen, a działający mechanizm rynkowy powinien prowadzić do zrównania się cen ziemi. Warunkiem zrównania się cen ziemi w poszczególnych gałęziach w wyniku transferów jest jednak brak jakichkolwiek ograniczeń o charakterze instytucjonalnym. Takie elementy otoczenia instytucjonalnego jak konstytucja, obowiązujące prawo czy specyficzne postawy i zachowania społeczności lokalnych tworzą pewne reguły, którym podlegają transfery międzygałęziowe. Ich istnienie jest niezbędne; przy braku tych ograniczeń, przepływ ziemi ustałby dopiero w momencie wspomnianego zrównania się cen. Oddziaływanie popytu i podaży na transfery międzygałęziowe nie uwzględnia jednak znaczenia jakości ziemi dla sposobu zagospodarowania, istotnego w przypadku rolnictwa, a w nierolniczych sektorach gospodarki praktycznie bez wpływu na przyszłe dochody z tego czynnika produkcji. Zwłaszcza decyzje przedsiębiorstw dotyczące zakupu ziemi pod zabudowę dyktowane byłyby przede wszystkim zasadą maksymalizacji jej użyteczności. Oznacza to branie pod uwagę głównie ceny i korzyści płynących z dogodnej lokalizacji względem aglomeracji miejskiej czy dostępności szeroko rozumianych urządzeń infrastrukturalnych. Jakość gleb – o ile nie powodowałyby wzrostu cen powyżej tych, które obowiązują w danym, nierolniczym sektorze gospodarki – nie stanowiłaby istotnej przesłanki do powyższych decyzji.

## 6.2. Wykorzystanie użytków rolnych na cele nierolnicze

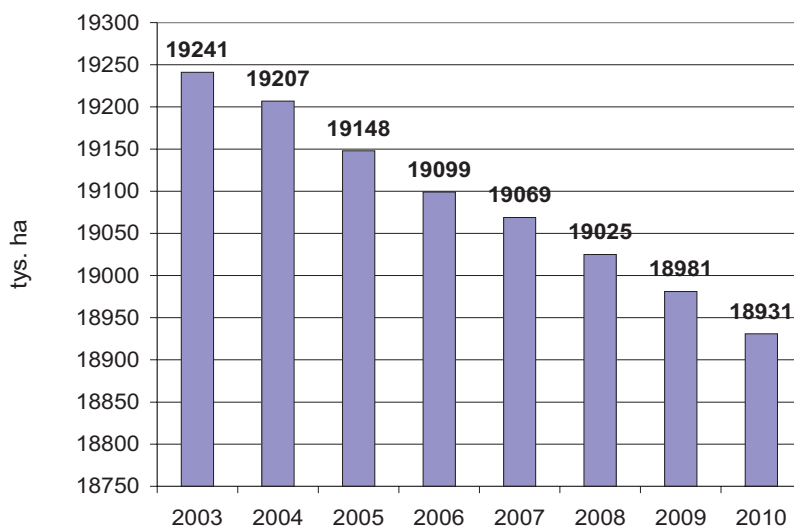
Rozwój gospodarczy kraju powoduje, że procesy urbanizacji, rozwoju różnych gałęzi przemysłu, usług oraz infrastruktury mają charakter ciągły. W konsekwencji następuje sukcesywne zmniejszanie areału ziem wykorzystywanych do produkcji rolnej (rysunek 8). W latach 2003-2010 powierzchnia gruntów klasyfikowanych przez Główny Urząd Statystyczny jako użytki rolne, zmniejszyła się o ponad 300 tys. ha. Zaznaczyć jednak należy, że część z nich została zalesiona lub uzyskała status nieu-

<sup>66</sup> Schimmel J., *Miejska renta gruntowa*, Poznańskie Prace Ekonomiczne nr 19, Poznań 1933.

<sup>67</sup> Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*,. Tom 2, PWN, Warszawa 1954, s. 606.

żytków, powierzchnia gruntów zurbanizowanych wzrosła bowiem w tym czasie o ponad 97 tys. ha, ale częściowo w wyniku transferów również gruntów leśnych oraz nieużytków. Zapotrzebowanie nierolniczych i nieleśnych sektorów gospodarki na ziemię wynosi więc około 33% ilości gruntów rolnych wykluczonych z produkcji.

Rysunek 8. Powierzchnia użytków rolnych w Polsce w latach 2003-2010

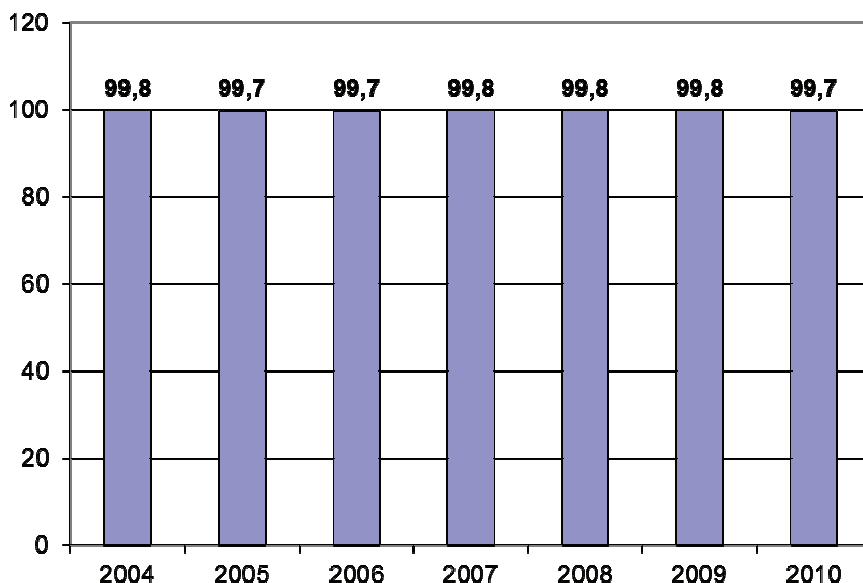


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Skala wyłączenia użytków rolnych z produkcji w ujęciu względnym jest jednak dość niewielka (rysunek 9) – w badanym okresie ich powierzchnia zmniejszała się około 0,2-0,3% rocznie. Oznacza to jednak względnie systematyczne ograniczanie skali transferu ziemi z rolnictwa – mierzonego w wartościach bezwzględnych. Przy założeniu utrzymania się tej tendencji można stwierdzić, że sektor rolny w dłuższym okresie nie powinien być narażony na nadmierny ubytek czynnika produkcji jakim jest ziemia, a w konsekwencji na znaczny wzrost jej cen z tytułu zmniejszenia podaży. O ile jednak skala transferów międzygałęziowych nie powinna wpłynąć na przeciętne ceny ziemi w całym sektorze rolnym, o tyle w wymiarze lokalnym może wystąpić inna sytuacja, a mianowicie duży wzrost cen gruntów rolnych na obszarach podlegających urbanizacji – nawet tych, które nie mogą zostać zagospodarowane przez nierolnicze sektory gospodarki ze względu na ograniczenia prawne. Sytuacja, w której możliwe jest wyłączenie z produkcji rolnej znacznego areалу gruntów rolnych na rzecz nierolniczych i nieleśnych gałęzi gospodarki może być jednak korzystna dla rozwoju gospodarczego. Ogranicza ona bowiem wzrost cen ziemi w tych gałęziach, co w konsekwencji poprawia atrakcyjność inwestycyjną danego terenu. Pośrednim skutkiem

niższych cen czynnika produkcji może być następnie większa konkurencyjność działalności gospodarczej lokalizowanej na danym terenie.

Rysunek 9. Zmiany powierzchni użytków rolnych w Polsce w latach 2003-2010 (rok poprzedni = 100)



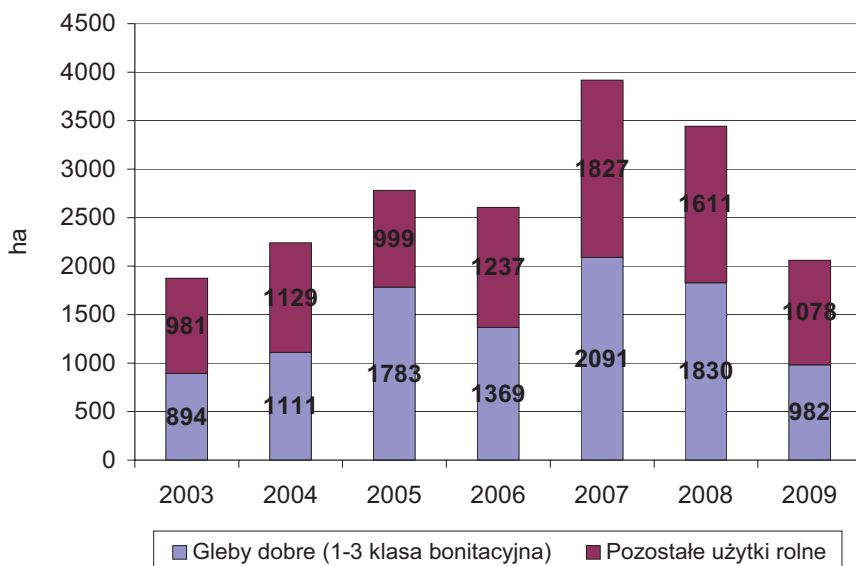
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Barierą dla międzygałęziowych transferów użytków rolnych, a jednocześnie barierą wzrostu podaży ziemi w nierolniczych sektorach gospodarki, są różnego rodzaju rozwiązania prawne, które regulują gospodarkę tym zasobem. W Polsce szczególnie ważne dla rynku ziemi przeznaczonej dla nierolniczych sektorów gospodarki są ustawa z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>68</sup> oraz ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>69</sup>. W pierwszej ustawie ustala się zasadę wykorzystywania na cele nierolniczych sektorów gospodarki przede wszystkim gleb najslabszych, tj. gleb najniższych klas bonitacyjnych (5. i 6.) pochodzenia mineralnego. W drugiej zaś możliwość wykorzystania użytków rolnych na cele nierolnicze i nieleśne podporządkowana zostaje polityce planowania przestrzennego prowadzonej przez lokalny samorząd terytorialny.

<sup>68</sup> Dz.U. 1995 Nr 16, poz. 78, z późniejszymi zmianami.

<sup>69</sup> Dz.U. 2003 Nr 80, poz. 717, z późniejszymi zmianami.

Rysunek 10. Powierzchnia użytków rolnych (z wyjątkiem gleb 5. i 6. klasy bonitacyjnej pochodzenia mineralnego) wykluczona z produkcji rolnej na rzecz nierolniczych sektorów gospodarki w latach 2003-2009 wg jakości gruntów



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Powyższe ustawy limitują więc podaż ziemi w nierolniczych sektorach gospodarki, tym samym prowadząc do wzrostu jej cen. Niemniej ich podstawowym zadaniem jest ochrona terenów o najwyższej przydatności rolniczej oraz wartości biologicznej. Nie ograniczają jednak całkowicie dostępu nierolniczych sektorów gospodarki do terenów cennych dla rolnictwa i środowiska przyrodniczego (rysunek 10). W latach 2003-2009 grunty te stanowiły bowiem blisko 20% powierzchni o jaką wzrosła powierzchnia terenów zurbanizowanych. Na poziomie lokalnym (gminy) może to oznaczać wykluczenia z produkcji rolniczej całego areалу gleb dobrych oraz gleb niższych klas pochodzenia organicznego. Proces taki ma jednak uzasadnienie związane z korzyściami aglomeracji, jakie są osiąganе w nierolniczych sektorach gospodarki. Ponadto w odniesieniu do całego zasobu ziemi w rolnictwie straty wydają się dość niewielkie. Także wyniki badań naukowych nie potwierdzają statystycznie istotnych zależności pomiędzy spadkiem podaży produktów rolnych a transferem gruntów o wyższej przydatności rolniczej do nierolniczych sektorów gospodarki. Bilans korzyści i strat z tytułu tych transferów wydaje się więc przemawiać za względną swobodą ich dokonywania, przy jednoczesnym monitorowaniu zachodzących procesów. Pojawia się jednak pytanie dotyczące zasadności zaangażowania w ochronę gruntów rolnych tak wielu instytucji sektora publicznego, które generują koszty transakcyjne po stronie sektora zarówno prywatnego, jak i publicznego. Wydaje się, że o transferach użytków rolnych

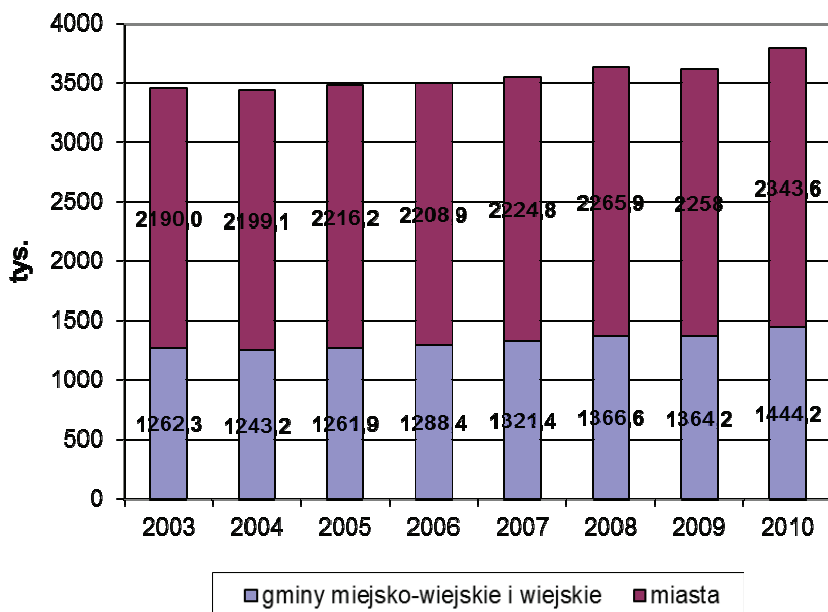
decyduje przede wszystkim ich położenie, a nie jakość. Obniżenie kosztów transakcyjnych może natomiast mieć korzystny wpływ na rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej.

### **6.3. Rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej, a zapotrzebowanie na grunty rolne**

W przyjętym do badań okresie, sukcesywnemu zmniejszaniu się powierzchni użytków rolnych towarzyszył systematyczny wzrost liczby podmiotów gospodarczych sektora prywatnego (rysunek 11). Tendencja wzrostowa załamała się jedynie w 2009 roku, co w dużym stopniu było wynikiem kryzysu finansowego w Europie. W 2010 roku nastąpiła jednak kompensacja tego załamania; w latach 2003-2010 liczba podmiotów tego sektora zwiększyła się o ponad 335 tys. jednostek, tj. 9,7%. Z przeprowadzonych badań wynika, że ponad 60% podmiotów gospodarczych prowadziło działalność na terenach miast, niemniej względny przyrost liczby podmiotów był znacznie wyższy na terenach wiejskich. Liczba podmiotów gospodarczych na obszarach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wzrosła bowiem w badanym okresie o 14,4%, w miastach zaś tylko o 7%.

Większa dynamika wzrostu liczby podmiotów gospodarczych na obszarach wiejskich, jak również występowanie w analogicznym okresie tendencji spadkowej areału użytków rolnych stanowią z kolei przesłankę do przyjęcia założenia, że grunty rolne nadal mają, w warunkach Polski, istotne znaczenie jako czynnik produkcji dla nierolniczych sektorów gospodarki. W tym kontekście ograniczanie możliwości dokonywania transferów międzygałęziowych może stanowić poważną barierę rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej. Negatywny wpływ ograniczonej dostępności czynnika ziemia może więc przejawiać się w spowolnieniu wzrostu liczby podmiotów gospodarczych – ale nie tylko. Innym skutkiem może być zmniejszenie efektywności wykorzystania różnych instrumentów polityki strukturalnej, regionalnej czy Wspólnej Polityki Rolnej, wspierających rozwój przedsiębiorczości. Przykładem może tu być system grantów dla mikroprzedsiębiorstw w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich czy instrumenty wspierania przedsiębiorczości w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych.

Rysunek 11. Liczba podmiotów gospodarczych sektora prywatnego zarejestrowanych w systemie REGON, w latach 2003-2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Zasadność powyższego założenia wymaga stwierdzenia statystycznie istotnych zależności pomiędzy zmianami powierzchni użytków rolnych a zmianami liczby podmiotów gospodarczych. Przeprowadzone analizy korelacji i regresji potwierdziły występowanie takich zależności (rysunek 12). Współczynnik korelacji pomiędzy powierzchnią użytków rolnych a liczbą podmiotów gospodarczych sektora prywatnego, w latach 2003-2010 osiągnął bowiem  $-0,95$  i był statystycznie istotny w przedziale ufności  $0,95$ . Oznacza to silną korelację ujemną pomiędzy analizowanymi cechami. Innymi słowy, wzrost liczby podmiotów gospodarczych jest bardzo silnie związany ze spadkiem powierzchni użytków rolnych. Przyjmując z kolei założenie, że ubytek gruntów rolnych jest skutkiem rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej można zbudować model regresji prostej pomiędzy tymi zmiennymi, który przedstawia się następująco:

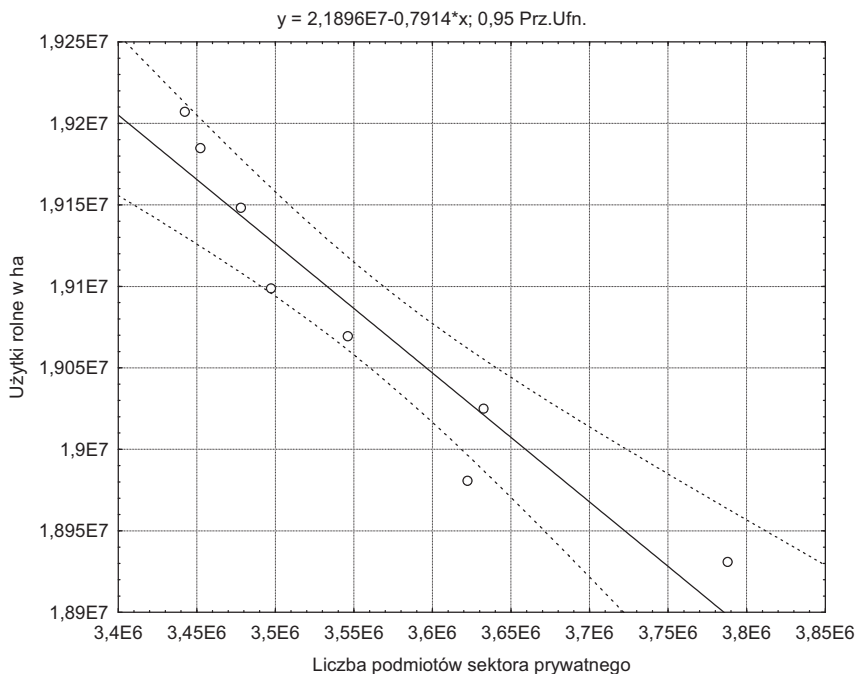
$$y = 21896034 - 0,79x$$

gdzie:

$y$  – powierzchnia użytków rolnych w ha,

$x$  – liczba podmiotów gospodarczych sektora prywatnego.

Rysunek 12. Rozrzut liczby podmiotów sektora prywatnego względem powierzchni użytków rolnych oraz wykres regresji prostej dla okresu 2003-2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Uzyskany model regresji charakteryzowało wysokie dopasowanie do danych empirycznych: współczynnik determinacji osiągnął wartość 0,90, a skorygowany współczynnik determinacji 0,88. Potwierdza to istnienie relacji przyczynowo-skutkowej pomiędzy rozwojem działalności gospodarczej a zmianami w zasobie użytków rolnych. Z modelu regresji wynika ponadto, że powstanie dodatkowego podmiotu sektora prywatnego powodowało zmniejszenie powierzchni użytków rolnych o 0,79 ha. Rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej jest więc warunkowany dostępnością czynnika produkcji, jakim jest ziemia. Względnie duża powierzchnia gruntów rolnych jest bowiem niezbędna do powstania jednego, dodatkowego podmiotu sektora prywatnego. Prowadzi to do sytuacji, w której podejmowanie przez państwo lub Unię Europejską polityki wspierania rozwoju działalności gospodarczej wymaga koordynacji z polityką gruntową danego państwa. Niedobór ziemi produkcji może bowiem powodować nieefektywność instrumentów stosowanych w ramach polityki regionalnej czy strukturalnej do stymulacji powstawania nowych przedsiębiorstw.

Rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej jest silnie związany ze zmianami nie tylko całego arealu użytków rolnych, ale również poszczególnych rodzajów tych użytków, a zwłaszcza powierzchni gruntów ornych (rysunek 13). Analiza statystyczna wskazuje na bardzo silną korelację ujemną pomiędzy powierzchnią gruntów ornych a liczbą podmiotów gospodarczych sektora prywatnego w latach 2003-2010

(współczynnik korelacji  $-0,96$ ). Wzrost liczby podmiotów jest zatem bardzo silnie związany ze zmniejszeniem powierzchni gruntów rolnych. W ujęciu modelowym ta zależność przedstawiała się następująco:

$$y = 15188153 - 0,32x$$

gdzie:

$y$  – powierzchnia gruntów ornych w ha,

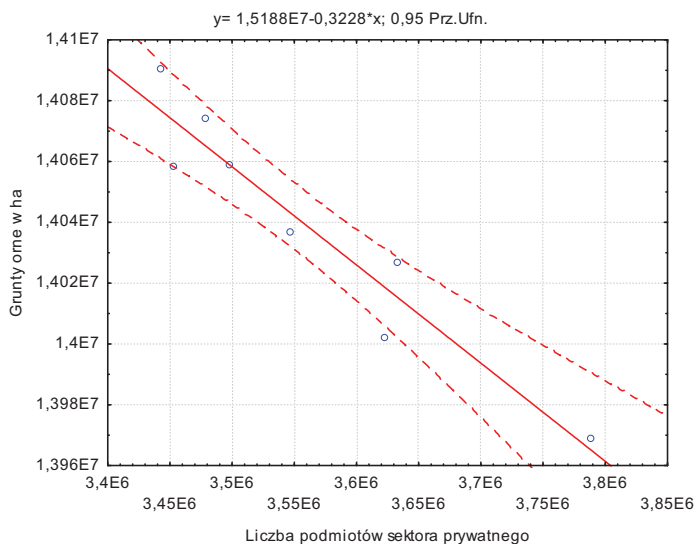
$x$  – liczba podmiotów gospodarczych sektora prywatnego.

W analizie regresji uzyskano ponadto współczynnik determinacji na poziomie  $0,91$ , co świadczy o bardzo dobrym dopasowaniu modelu do danych empirycznych. Można stwierdzić, że powstanie jednego, dodatkowego podmiotu sektora prywatnego powoduje zmniejszenie powierzchni użytków rolnych o  $0,32$  ha. Średnie zapotrzebowanie podmiotu gospodarczego na grunty orne jest więc znacznie mniejsze niż na użytki rolne. Różnica ta może wynikać z wykorzystania innych rodzajów gruntów rolnych, w tym np. gruntów pozostających w obrębie siedlisk gospodarstw rolnych lub gruntów podlegających zabudowie, klasyfikowanych jako użytki rolne. W tym kontekście, różnica ta może świadczyć również o racjonalnym zachowaniu podmiotów w kwestii pozyskiwania czynnika produkcji z rolnictwa oraz o racjonalności prowadzonej gospodarki przestrzennej. Międzygałęziowe transfery ziemi nie powinny więc wywierać silnego wpływu na dostępność tego czynnika w produkcji roślinnej, a w konsekwencji wolumen produkcji. Niemniej pełne potwierdzenie tego założenia wymaga dalszych, pogłębionych badań. Wyniki obecnych analiz stanowią jedynie przesłankę do postawienia powyższej tezy, a nie dowód jej prawdziwości.

Obecna i przyszła skala transferów ziemi w związku z rozwojem pozarolniczej działalności gospodarczej jest powiązana ze zmianami zarówno w poszczególnych sektorach gospodarki narodowej (rysunek 14), jak i jej struktury (rysunek 15). Dość znaczna ziemiochłonność podmiotów gospodarczych powstających w badanym okresie mogła wynikać z rodzaju prowadzonej przez nie działalności. W tym czasie znacznie zwiększyła się liczba podmiotów działających w obszarze dostarczania energii, wody i gazu, górnictwa, budownictwa czy turystyki, a podmioty działające w tych sektorach gospodarki wykazują znaczne zapotrzebowanie na ziemię. Jednocześnie nie zawsze mogą wykorzystać zasoby tego czynnika produkcji, które pozostają w innych gałęziach gospodarki z tytułu wychodzenia podmiotów z rynku, jak np. pozostające w gestii przetwórstwa przemysłowego czy transportu i gospodarki magazynowej. Międzygałęziowe transfery ziemi w tym układzie mogłyby bowiem generować zbyt wysokie koszty związane z adaptacją do specyficznych potrzeb sektora. Dodatkowe koszty nie występują natomiast w przypadku użytków rolnych, których atutem jest również niższa cena. Dość duże przeciętne zapotrzebowanie podmiotów na ziemię wynikać może ponadto z istniejącego podziału geodezyjnego i wielkości działek gruntów rolnych, a nie faktycznych potrzeb przedsiębiorstwa. Transferom podlegają bowiem działki geodezyjne określonej wielkości, których podział może generować znaczne koszty. Konsekwencją może być powstawanie nadwyżek czynnika ziemia w danym sektorze gospodarki.



Rysunek 13. Rozrzut liczby podmiotów sektora prywatnego względem powierzchni gruntów ornych oraz wykres regresji prostej dla okresu 2003-2010

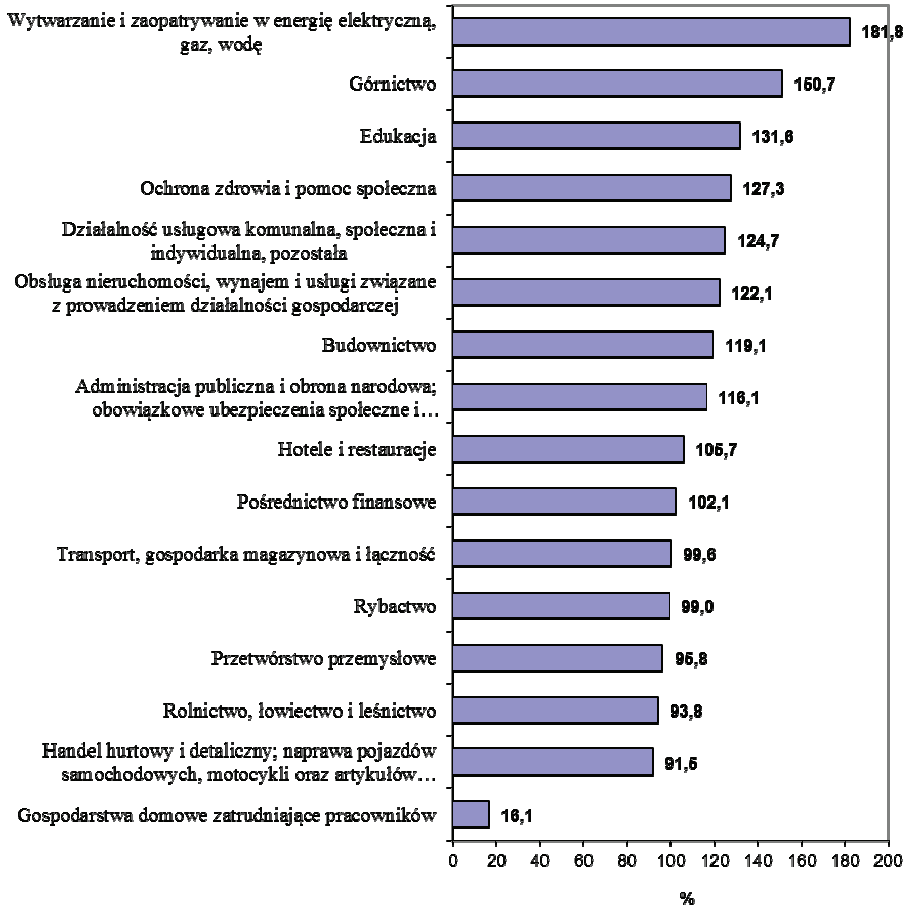


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Specyfika dynamicznie rozwijających się sektorów gospodarki oraz określone uwarunkowania prawne mogą więc prowadzić do wzrostu skali wyłączenia gruntów rolnych z produkcji. Rozpatrując z kolei strukturę gałęziową (rysunek 15) można zakładać sukcesywne zmniejszanie się bezwzględnego poziomu transferu użytkowników rolnych do nierolniczych sektorów gospodarki w związku ze wzrostem liczby podmiotów. Obecnie dość znaczny udział w ogólnej liczbie podmiotów mają przedsiębiorstwa zajmujące się handlem hurtowym i detalicznym, budownictwem, przetwórstwem przemysłowym czy gospodarką magazynową. Wzrost liczby podmiotów w tych sektorach nie powinien być zatem duży. Należy nawet spodziewać się spadku liczby podmiotów w niektórych z nich, co znacznie ograniczy zapotrzebowanie na ziemię. Duży potencjał wzrostu liczby przedsiębiorstw istnieje natomiast w sektorach o mniejszym zapotrzebowaniu na ziemię, np. w sektorze pośrednictwa finansowego, edukacji czy zatrudnienia pracowników przez gospodarstwa domowe.

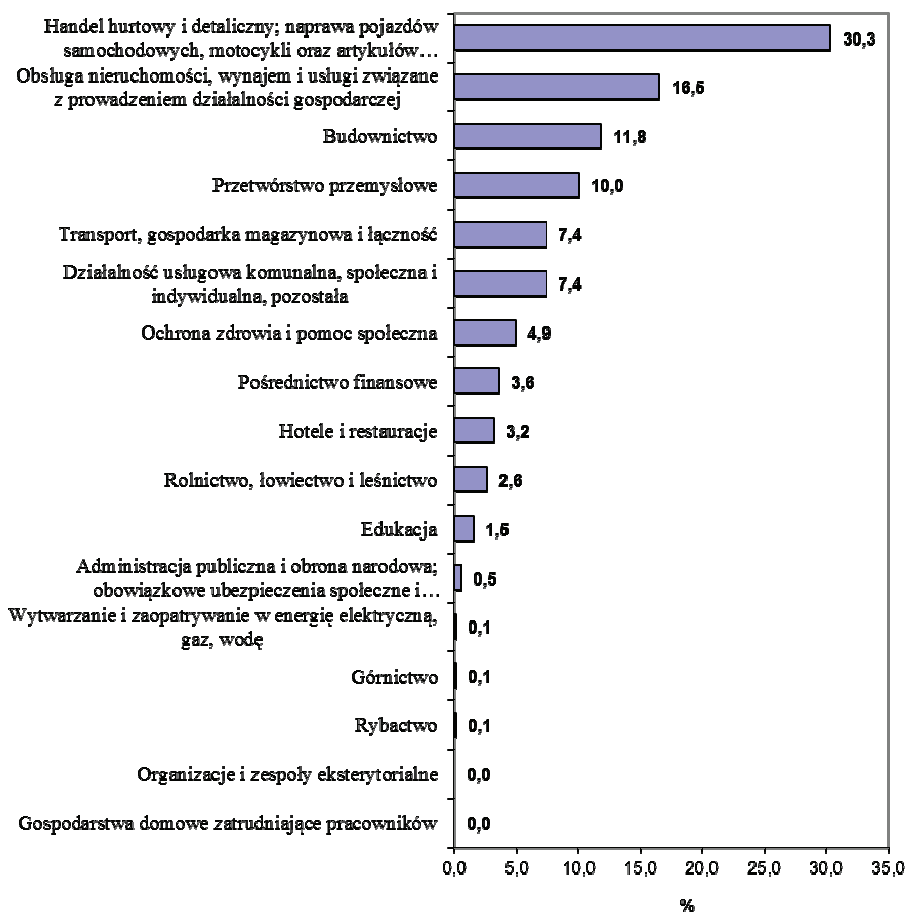
Z prowadzonych badań wynika, że w długim okresie powinno maleć średnie zapotrzebowanie nowo powstającego podmiotu na ziemię. W konsekwencji maleć powinna również skala transferów międzygałęziowych z tytułu rozwoju nierolniczych sektorów. Tendencje te powinny dotyczyć całej gospodarki Polski. Powyższe zmiany mogą przebiegać jednak nieco inaczej w skali lokalnej, w układzie miasto-wieś czy w związku z zastosowaniem finansowego wsparcia rozwoju przedsiębiorczości.

Rysunek 14. Zmiany liczby podmiotów gospodarczych sektora prywatnego w poszczególnych sekcjach Polskiej Klasyfikacji Działalności, w latach 2003-2009 (rok 2003 = 100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 15. Udział poszczególnych rodzajów prowadzonej działalności<sup>70</sup> w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych sektora prywatnego w 2009 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Zależności pomiędzy zmianami liczby podmiotów w poszczególnych gałęziach gospodarki a zmianą powierzchni użytków rolnych i gruntów ornych potwierdza przeprowadzona analiza korelacji (tabela 30). W zdecydowanej większości przypadków odnotowano występowanie silnej, ujemnej korelacji – to oznacza, że wzrostowi liczby podmiotów w większości gałęzi gospodarki towarzyszy spadek areału gruntów rolnych. Z kolei zmiany liczby podmiotów zarejestrowanych w systemie Regon w takich sekcjach działalności gospodarczej jak rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo, rybactwo, pośrednictwo finansowe czy gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników są

<sup>70</sup> Polska Klasyfikacja Działalności – stosowana do 2009 roku.

bardzo słabo powiązane ze zmianami powierzchni gruntów. Innymi słowy ich zapotrzebowanie na ziemię było znikome. Nieco inaczej przedstawiała się natomiast sytuacja w przypadku podmiotów działających w obszarze przetwórstwa przemysłowego oraz handlu hurtowego i detalicznego – tu zaobserwowano spadek liczby podmiotów, któremu towarzyszył wzrost zapotrzebowania na grunty rolne. Taką tendencję mogą uzasadniać w pewnym stopniu procesy koncentracji produkcji, związane z wychodzeniem z rynku małych podmiotów w przypadku przetwórstwa przemysłowego oraz zmiany struktury wielkościowej podmiotów działających w sferze handlu. Niemniej z uwagi na potencjalny czas trwania tych procesów, w dłuższej perspektywie nie powinny one mieć silnego wpływu na zmiany zasobu użytków rolnych.

Tabela 30. Współczynniki korelacji pomiędzy liczbą podmiotów sektora prywatnego a powierzchnią użytków rolnych i gruntów ornych w latach 2003-2009

Sekcja Polskiej Klasyfikacji Działalności	Użytki rolne	Grunty orne
Rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo	-0,30*	-0,57*
Rybackstwo	0,66*	0,61*
Górnictwo	-0,96	-0,92
Przetwórstwo przemysłowe	0,89	0,81
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, wodę	-0,92	-0,91
Budownictwo	-0,94	-0,93
Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, motocykli oraz artykułów użytku osobistego i domowego	0,97	0,91
Hotele i restauracje	-0,75	-0,71*
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	-0,32*	-0,57*
Pośrednictwo finansowe	-0,63*	-0,51*
Obsługa nieruchomości, wynajem i usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej	-0,97	-0,86
Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i powszechne ubezpieczenie zdrowotne	-0,94	-0,79
Edukacja	-0,98	-0,90
Ochrona zdrowia i pomoc społeczna	-0,97	-0,88
Działalność usługowa komunalna, społeczna i indywidualna, pozostała	-0,98	-0,87
Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników	0,86	0,73*
Organizacje i zespoły eksterytorialne	-0,94	-0,83

\* współczynniki nieistotne statystycznie na poziomie  $\alpha=0,95$ .

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Z prowadzonych badań wynika ponadto, że podmioty gospodarcze wykazują tendencję do koncentracji, co jest efektem korzyści aglomeracji. Powoduje to szybki rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach dużych aglomeracji miejskich oraz w jednostkach terytorialnych wokół nich. To generuje z kolei wzrost popytu na ziemię, której zasoby na tych obszarach są znacznie ograniczone. Istotną

kwestią jest również bardziej dynamiczny rozwój działalności gospodarczej na obszarach wiejskich niż w miastach. Utrzymanie się tej tendencji może bowiem prowadzić do wzrostu popytu na użytki rolne. Zasoby ziemi nierolniczych sektorów gospodarki na obszarach wiejskich są relatywnie znacznie niższe niż ma to miejsce na obszarach zurbanizowanych, toteż możliwości transferu tego czynnika produkcji pomiędzy nierolniczymi sektorami gospodarki są ograniczone. Rozpatrując rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich należy wziąć również pod uwagę potencjalne zmiany Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku. Jedną z proponowanych zmian jest wprowadzenie wsparcia finansowego dla młodych rolników podejmujących działalność gospodarczą poza rolnictwem. Wprowadzenie tego instrumentu może przyczynić się do utrzymania większego tempa wzrostu liczby podmiotów gospodarczych na obszarach wiejskich. Konsekwencją będzie natomiast wzrost zapotrzebowania na ziemię.

#### **6.4. Podsumowanie i wnioski**

Ziemia jest ważnym czynnikiem produkcji nie tylko dla rolnictwa, ale również dla nierolniczych sektorów gospodarki. W literaturze przedmiotu podkreśla się ponadto możliwość generowania wyższych dochodów z tego czynnika w nierolniczych sektorach gospodarki. Prowadzi to do wzrostu popytu, a w konsekwencji – wzrostu cen ziemi i zwiększenia skali transferu do tych sektorów. Z tego względu wprowadzane są prawne ograniczenia możliwości konwersji użytków rolnych w tereny nierolnicze. Ograniczenia te są z jednej strony korzystne z uwagi na zachowanie walorów środowiskowych związanych z ziemią, jak również zachowanie zasobu tego czynnika produkcji w rolnictwie, z drugiej jednak mogą być barierą rozwoju działalności nierolniczej. Są one również przyczyną wyższych cen tego czynnika w sektorach nierolniczych.

Przeprowadzone analizy statystyczne potwierdzają zapotrzebowanie pozarolniczej działalności gospodarczej na ziemię. Wzrost liczby podmiotów gospodarczych jest bardzo silnie skorelowany ze spadkiem areału użytków rolnych, a zastosowane modele regresji prostej potwierdzają znaczne zapotrzebowanie tych podmiotów na ziemię rolną. Wykorzystane modele nie mogą co prawda być wykorzystywane do szacowania zapotrzebowania pojedynczego podmiotu oraz dokonywania prognoz przyszłych transferów. Ich celem było tylko zobrazowanie zależności oraz wskazanie kierunków dalszych badań w kontekście rozwoju pozarolniczej działalności. Wynika z nich bowiem, że dostępność gruntów na danym obszarze może być ważnym czynnikiem lub barierą rozwoju przedsiębiorczości, dlatego prowadzona polityka przestrzenna musi być dostosowana do innych instrumentów wspierania przedsiębiorczości.

Władze odpowiedzialne za gospodarkę gruntową powinny na etapie planowania analizować potencjalne obszary wsparcia publicznego dla nierolniczych sektorów gospodarki i konfrontować je ze strukturą gospodarki lokalnej oraz zachodzącymi w niej zmianami. Wsparcie publiczne doprowadzi bowiem do przyspieszenia rozwoju konkretnych działalności w skali lokalnej. Z badań wynika natomiast, że poszczególne działalności mają odmienne zapotrzebowanie na ziemię – to z kolei powoduje ko-

nieczność dostosowywania polityki przestrzennej do potencjalnych kierunków rozwoju gospodarki lokalnej.

Konieczność uelastycznienia polityki przestrzennej może w większym stopniu dotyczyć obszarów wiejskich niż zurbanizowanych. W ostatnich latach zaobserwowano bowiem na nich wyższe tempo wzrostu liczby podmiotów gospodarczych. Ponadto jednym z głównych celów Wspólnej Polityki Rolnej 2020 jest dywersyfikacja działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Realizacja tego celu może powodować wzrost zapotrzebowania na ziemię rolną sektorów nierolniczych. Niemniej w dużym stopniu zależeć to będzie od wielkości kwot przeznaczonych na wsparcie rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich oraz od działań podjętych w tym zakresie na poziomie kraju.

## 6.5. Literatura

- Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Ekonomia*, Tom 1, PWE, Warszawa 1993.
- Bromley D. W., *Environment and Economy*, Blackwell, Oxford UK & Cambridge USA 1991.
- Czechowski P., Korzycka-Iwanow M., Prutis S., Stelmachowski A., *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002.
- Hollis L.E. and Fulton W., *Open Space Protection: Conservation Meets Growth Management*, Discussion Paper Prepared for the Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy, 2002.
- Kostka M., *Teoria renty gruntowej a gospodarowanie zasobami przyrody*, Rozprawy Uniwersytetu Warszawskiego, Dział Wydawnictw Filii UW w Białymstoku, Białystok 1987.
- Lösch A., *Gospodarka przestrzenna*, PWE, Warszawa 1961.
- Malthus T.R., *Prawo ludności*, Wydał, objaśnił i poprzedził przedmową: Krzyżanowski A, Tłumaczył: Stein K, Nakład Gebethnera i Wolffa 1925.
- Ostrom E., Gardner R. and Walker J., *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Ann Arbor, The University of Michigan Press 1994.
- Samuelson, P., Nordhaus W., *Ekonomia 2*. PWN. Warszawa 1996.
- Schimmel J. 1933. Miejska renta gruntowa. Poznańskie prace ekonomiczne nr 19. Poznań
- Sikorska A., *Rynek Ziemi Rolniczej*, IERiGŻ, Warszawa 2011.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Tom 2, PWN, Warszawa 1954.
- Western Governors' Association, *The Land of Wide Open Spaces: Setting an Open Lands Conservation Agenda for the West*, Conference Proceedings, Denver, CO. Summary of 1997.
- Wilkin J., *Polskie rolnictwo wobec procesu globalizacji*, Roczniki Naukowe Seria, t. III, z. 1, Warszawa–Poznań–Białystok 2001.

## Zakończenie

Siła oddziaływania poszczególnych instrumentów WPR 2020 na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich będzie zależać nie tylko od przyjętych rozwiązań co do zakresu instrumentów czy kryteriów finansowania, ale również od kwoty środków przeznaczonych na ten cel. Spodziewana redukcja budżetu Unii Europejskiej może bowiem doprowadzić do sytuacji, w której wprowadzenie nowych instrumentów wspierania przedsiębiorczości przyczyni się do nadmiernego ich rozdrobnienia. W konsekwencji może to spowodować nawet zmniejszenie wpływu WPR na tworzenie pozarolniczej działalności gospodarczej w porównaniu do bieżącego okresu budżetowego. Przyjęcie określonych rozwiązań na poziomie kraju uzależnione jest więc w dużej mierze od wielkości uzyskanych funduszy. Ograniczenie działań wspierających w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich nie musi jednak oznaczać zaniechania określonej formy wsparcia przez Państwo. Na przykład, jeśli tworzenie mikroprzedsiębiorstw przez młodych rolników wspierane będzie przez PROW, to poza tym programem można stworzyć system wspierania transferu wiedzy i usług doradczych dla sektora MŚP. W warunkach ograniczonego budżetu równie istotne będzie kompleksowe wsparcie rozwoju przedsiębiorczości. Wspólna Polityka Rolna oferuje bowiem jedynie pewien, dość ograniczony zakres tych instrumentów. Ich stosowaniu powinny towarzyszyć odpowiednie działania dostosowawcze w wielu innych obszarach, np. w polityce fiskalnej, polityce przestrzennej czy w obrębie inżynierii finansowej.

Istotnym obszarem wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w ramach WPR 2020 powinna być dywersyfikacja działalności gospodarczej młodych rolników. Można przyjąć, że docelowa grupa, do której należy kierować wsparcie w ramach pomocy na inwestycje w działalność pozarolniczą może liczyć w skali kraju 1,05 mln podmiotów: te, które prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą na obszarach wiejskich (935 tys.) oraz gospodarstwa rolne, w których już jest prowadzona inna działalność niż rolnicza (115 tys.). Mając na uwadze kryteria przyznawania wsparcia, można przyjąć, że pomocą na inwestycje w działalność pozarolniczą powinny być objęte przedsiębiorstwa, które mają utrwaloną historię swojego funkcjonowania i rokują utrzymanie się na rynku, zatem te, które funkcjonują co najmniej 2 lata. Na przyznanie lub odmowę wsparcia powinien wpływać też fakt utworzenia i utrzymania przez okres dwóch lat co najmniej jednego miejsca pracy, pod rygorem zwrotu pomocy gdyby warunek nie został spełniony. Poziom rzeczywistej przedsiębiorczości można szacować na około 6,51% – wówczas liczba potencjalnych beneficjentów liczyłaby około 63 tys. osób.

Przeprowadzone badania wskazują również na doniosłą rolę edukacji, wiedzy i nauki w procesach rozwoju społeczno-gospodarczego. Obszary wiejskie ze względu na niższą jakość kapitału ludzkiego niż na obszarach zurbanizowanych mają mniejsze możliwości wykorzystania transferu wiedzy i innowacji. Tereny te są często słabo zaludnione, ludność ma mało zdywersyfikowane kwalifikacje, infrastruktura (techniczna, społeczna i ekonomiczna) jest słabo rozwinięta, rynki zbytu i centra rozwojowe są od nich bardzo oddalone, niewielki jest popyt lokalny i ograniczony dostęp do informacji

rynkowej. Zatem istnieje potrzeba wspierania przedsiębiorczości na tych terenach, zważywszy że wzrasta liczba gospodarstw rolnych niezapewniających dochodów wystarczających na utrzymanie gospodarstwa domowego, a przy tym sukcesywnie maleje liczba zatrudnionych w rolnictwie, a wzrasta liczba ludności pochodzącej z rodzin bezrolnych, mało mobilnej ze względu na niskie kwalifikacje zawodowe. Ponadto firmy działające na obszarach wiejskich mają specyficzne problemy i potrzeby w stosunku do działających na obszarach zurbanizowanych. Ich problemy i ograniczenia w działaniu mogą wynikać, z jednej strony, z cech środowiska w jakim funkcjonują, a z drugiej ze specyficznych cech i/lub cech i motywacji ich właścicieli. W związku z tym zachodzi potrzeba towarzyszenia zmianom zachodzącym na obszarach wiejskich poprzez udzielanie im pomocy w różnicowaniu działalności gospodarczej, rozwijaniu sektorów nierolniczych, wspieraniu zatrudnienia, poprawie podstawowych usług, w tym z lokalnym dostępem do technologii informacyjnych i komunikacyjnych (TIK) oraz wprowadzaniu inwestycji uatrakcyjniających obszary wiejskie w celu odwrócenia trendów upadku gospodarczego i społecznego oraz wyludniania obszarów wiejskich. Konieczne jest również poczynienie wysiłków na rzecz zwiększenia kapitału ludzkiego.

W ramach WPR 2020 powinno zostać utrzymane wsparcie dla grup producentów rolnych. Stanowią one z jednej strony ważne ogniwo sektora rolnego, które przyczynia się do wzrostu dochodów rolników, z drugiej natomiast mają pozytywny wpływ na kreowanie przedsiębiorczości wiejskiej. Niemniej grupy producentów to przede wszystkim podmioty gospodarcze, które muszą przetrwać na rynku o własnych siłach. Celem powstania grupy nie powinno być zdobycie środków zewnętrznych, a zrealizowanie wspólnego interesu gospodarczego rolników wchodzących w skład grupy. Potencjalne środki zewnętrzne mają tylko pomóc osiągać cele, a nie stać się celem samym w sobie. Tymczasem nie zauważono bezpośredniego kwantyfikowalnego efektu pomiędzy wysokością wydatkowanych środków (wartością dotacji na mikrofirmę lub zatrudnionego w niej) a pożądanym efektem ilościowym w postaci spadku poziomu bezrobocia. Dynamika wzrostu bezrobocia w poszczególnych województwach w latach analizy wykazuje dodatnią korelację z wielkością wydatkowanych środków na wsparcie przedsiębiorczości, wsparcie to nie przekłada się również bezpośrednio na wskaźniki ilościowe, takie jak wzrost liczby mikrofirm bądź generowana przez nie wartość dodana. W rozbiciu na poszczególne programy najwyższa ujemna korelacja wystąpiła pomiędzy płatnościami z POKL a wskaźnikiem udziału zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym na obszarach wiejskich (-21%). Niższe, choć również ujemne wartości zarejestrowane zostały w odniesieniu do działań PROW i RPO.

Skuteczność instrumentów wspierania pozarolniczej działalności gospodarczej, stosowanych w ramach WPR 2020, zależeć będzie również od dostosowania innych instrumentów, np. polityki przestrzennej. Władze odpowiedzialne za gospodarkę gruntową powinny więc na etapie planowania analizować potencjalne obszary wsparcia publicznego dla nierolniczych sektorów gospodarki i konfrontować je ze strukturą



gospodarki lokalnej oraz zachodzącymi w niej zmianami. Wsparcie publiczne doprowadzi bowiem do przyspieszenia rozwoju konkretnych działalności w skali lokalnej, z badań wynika natomiast, że poszczególne działalności mają odmienne zapotrzebowanie na ziemię. To powoduje konieczność dostosowywania polityki przestrzennej do potencjalnych kierunków rozwoju gospodarki lokalnej, w wyniku zastosowania instrumentów wsparcia. Podobne podejście powinno być również stosowane wobec innych instrumentów wspierania rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej, które pozostają poza obszarem WPR.



**EGZEMPLARZ BEZPŁATNY**

*Nakład 600 egz., ark. wyd. 9,73  
Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*