



Projekt finansowany ze środków pochodzących z Funduszy Counterpart Funds (CPF) Sektorowych
Agrolinia

Ekspertyza

Koncepcja ukierunkowania wsparcia gospodarstw rolnych w perspektywie 2014-2020

wykonana dla:

Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Warszawie

Autorzy:

prof. dr hab. Walenty Poczta
dr Wawrzyniec Czubak
dr Ewa Kiryluk-Dryjska
dr Arkadiusz Sadowski
dr Paweł Siemiński

Poznań, 17 maja 2012r.

Spis treści

1. Inwestycje w środki trwałe (art. 18)	3
1.1. Przesłanki ustalania kryteriów dostępu do wsparcia	3
1.2. Metodyka, obliczenia i wyniki	8
1.2.1 Zasady ogólne.....	8
1.2.2 Kryteria delimitacji - tryb indywidualny	8
1.2.3 Wyniki dla trybu indywidualnego	16
1.2.4. Kryteria delimitacji i wyniki dla trybu zespołowego	18
2. Rozwój małych gospodarstw i młodzi rolnicy (Art. 20, ust. 1, litera a, pkt. (iii) oraz Art. 20, ust. 1, litera a, pkt. (i)).....	20
2.1 Metodyka.....	20
2.1.1 Kryteria dostępu - założenia ogólne	20
2.1.2 Górny próg wielkości oraz liczebność małych gospodarstw.....	21
2.1.3 Dolny próg wielkości gospodarstw młodych rolników	22
2.1.4 Różnice wielkości małych gospodarstw oraz gospodarstw młodych rolników	22
2.2 Wyniki.....	23
2.2.1 Rozwój małych gospodarstw.....	23
2.2.2 Młodzi rolnicy	26
3. Wspieranie pozarolniczej działalności gospodarczej (art. 20 ust. 1.1.ii oraz art. 20 ust. 1.b.).....	28
3.1. Uzasadnienie i przesłanki wsparcia unijnego w ramach projektu rozporządzenia – art. 20 ust. 1.a.ii oraz ust. 1.b	28
3.2. Pomoc na założenie nowego przedsiębiorstwa – działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich (1.a.ii.).....	30
3.3. Inwestycje w działalność pozarolniczą - 1.b.	36
3.4. 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.....	42
4. Struktura alokacji działań z Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW zgodnie z proponowaną metodologią wyznaczania progów wielkości gospodarstw rolnych uprawnionych do wsparcia.....	43
4.1 Metodologia badania	43
4.2 Wyniki	46
Wnioski i rekomendacje.....	52
Literatura	58

Wstęp

Sytuacja strukturalna polskiego rolnictwa wymaga prowadzenia aktywnej polityki rolnej. Uczestnictwo polskiego rolnictwa we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej przyczyniło się do poprawy konkurencyjności zarówno całego sektora, jak i poszczególnych podmiotów. Pomimo tego jednak, nadal istnieją znaczne różnice strukturalne pomiędzy Polską i innymi państwami UE. Dlatego też, 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, celem powstania nowych – silnych i nowoczesnych gospodarstw, prowadzonych przez młodych rolników. Osobom prowadzącym gospodarstwa niewielkie obszarowo i słabe ekonomicznie należy z kolei umożliwić bądź odejście od zawodu rolnika i rozpoczęcie prowadzenia innej działalności, lub też pomóc w takiej restrukturyzacji gospodarstw, aby były one w stanie generować odpowiednie dochody w oparciu o posiadany zasób ziemi. 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 danego regionu kraju. W konsekwencji zróżnicowana regionalnie będzie alokacja i wykorzystanie środków z różnych działań, ale dzięki temu odpowiadała będzie sytuacji strukturalnej i potrzebom podmiotów.

1. Inwestycje w środki trwałe (art. 18)

1.1. Przesłanki ustalania kryteriów dostępu do wsparcia

Zasady przyznawania środków w ramach proponowanego działania Inwestycje w środki trwałe regulują zapisy Art. 18 projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

W celu określenia progu wielkości gospodarstw rolnych uprawnionych do ubiegania się o wsparcie wykorzystano Wyniki Standardowe Polskiego FADN za rok 2010 (www.fadn.pl) oraz wyniki Powszechnego Spisu Rolnego 2010 (www.stat.gov.pl). Założono, że mikroekonomiczna efektywność inwestycji oraz makroekonomiczna racjonalność wydatkowania środków na wsparcie inwestycji zapewniona zostanie w przypadku przyznania

ich gospodarstwom, które charakteryzują się dodatnimi inwestycjami netto¹ oraz są w stanie osiągnąć dochód na poziomie co najmniej średniego wynagrodzenia w działach pozarolniczych (dochód parytetowy) (tab. 1), lub posiadają potencjał „zawarty” w posiadanych zasobach użytków rolnych dający przesłanki do osiągnięcia dochodu co najmniej parytetowego i realizacji inwestycji netto. Oba kryteria nie są kryteriami służącymi bezpośrednio do wyznaczenia grup gospodarstw uprawnionych, a są jedynie kryteriami pomocniczymi stanowiącymi przesłanki do zaproponowania właściwych kryteriów dostępu do wsparcia środkami z art. 18.

Inwestycje netto stanowią zmienną systemową i są wyliczane w ramach systemu FADN. Warunek spełnienia dochodu parytetowego został zachowany, gdy:

$$SE430 - (KRUS * SE015 * 12) - (WYN * 12) \geq 0$$

gdzie:

SE430 - dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego na osobę pełnozatrudnioną członka rodziny [zł / FWU] (zmienna systemowa FADN)

KRUS - składka KRUS (www.krus.gov.pl), określona na 107 zł / miesiąc (uwzględniono ubezpieczenie chorobowe, wypadkowe, macierzyńskie oraz emerytalno-rentowe)

SE015 - nakłady pracy własnej [FWU] (zmienna systemowa FADN)

WYN - przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w II półroczu 2010 roku, które wg Obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 lutego 2011 roku wyniosło 2917,14 zł (www.stat.gov.pl).

¹ Zgodnie z definicją FADN (Wyniki standardowe ...2010) inwestycje netto (zmienna systemowa SE 521) są to inwestycje brutto (zmienna systemowa SE 516 – „wartość zakupionych i wytworzonych środków trwałych pomniejszona o wartość sprzedanych oraz przekazanych nieodpłatnie środków trwałych w roku obrachunkowym + różnica wartości stada podstawowego”) pomniejszone o obliczoną dla danego roku obrachunkowego wartość amortyzacji

Tabela 1.

Charakterystyka potencjalnych beneficjentów funduszy wsparcia inwestycji według kryterium wielkości ekonomicznej gospodarstw rolnych

Wyszczególnienie	Razem	Klasy wielkości ekonomicznej gospodarstw rolnych (tys. €)					
		Bardzo małe 2 ≤€< 8	Małe 8 ≤€< 25	Średnio małe 25 ≤€< 50	Średnio duże 50 ≤€< 100	Duże 100 ≤€< 500	Bardzo duże ≥ 500 €
Liczba reprezentowanych gospodarstw	738 035	305 883	326 067	72 659	21 601	10 373	1 452
Nakłady pracy własnej [FWU]	1,5	1,3	1,6	1,8	1,9	1,7	0,6
Powierzchnia UR [ha]	19,2	8,6	15,8	32,3	54,1	132,0	1 036,3
Produkcja ogółem [zł]	100 969	34 048	71 763	178 040	348 877	969 111	7 011 865
Dopłaty do inwestycji [zł]	922	186	701	2 195	4 183	9 689	30 746
Amortyzacja [zł]	15 760	8 024	13 684	26 934	43 654	90 631	603 111
Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego [zł]	38 289	14 742	31 702	78 356	144 755	311 430	938 017
Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego na osobę pełnozatrudnioną członka rodziny [zł/FWU]	23 827	11 009	19 820	43 488	75 577	156 146	350 721
Inwestycje brutto [zł]	14 021	1 210	7 698	34 303	78 009	163 175	1 100 496
Inwestycje netto [zł]	-1 740	-6 814	-5 986	7 368	34 355	72 543	497 385
Nadwyżka ponad parytetową płacę (dochód z gospodarstwa - KRUS - przeciętna płaca)	-13 130	-25 716	-17 239	6 171	36 173	115 423	312 622
Relacje między czynnikami produkcji							
ha UR / AWU	11,2	6,2	9,4	16,2	22,4	29,5	28,8
Aktywa trwałe / AWU [zł]	294 950	192 175	274 232	474 069	639 215	591 515	236 080
Aktywa trwałe / ha UR [zł]	26 361	30 815	29 228	29 281	28 582	20 062	8 185
Produktywność czynników produkcji							
Produkcja / ha UR [zł]	5 259	3 959	4 542	5 512	6 449	7 342	6 766
Produkcja / AWU [zł]	58 840	24 690	42 615	89 243	144 224	216 464	195 164
Produkcja / aktywa [zł]	0,20	0,13	0,16	0,19	0,23	0,37	0,83

Źródło: www.fadn.pl

W kalkulacji dochodu parytetowego od dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego odjęto składki KRUS przeliczone na osobę pełnozatrudnioną pracy własnej (FWU – *family work unit*) ze względu na to, że wartość porównywanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia umniejszona jest o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe oraz chorobowe, a koszty ubezpieczeń społecznych rolników (KRUS), jako wydatki prywatne nie są według metodyki FADN uwzględniane w kalkulacji dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego. Kryterium dochodu parytetowego ma przy tym charakter pomocniczy i zastosowane zostało wyłącznie w celach analitycznych. Jego spełnienie nie oznacza jednoznacznie możliwości wygenerowania oszczędności i podjęcie racjonalnych inwestycji, wskazuje jednak grupę podmiotów, które są w stanie utrzymać się z wyłącznie produkcji rolniczej, i z tego tytułu powinny być objęte wsparciem inwestycyjnym. Ze względu na trudności z ustaleniem jego wielkości dla pojedynczych podmiotów, nie może ono być wykorzystywane jako kryterium uprawniające do ubiegania się o środki w ramach działania wspierającego inwestycje w gospodarstwach rolnych.

W celu określenia uprawnionych do wsparcia gospodarstw wykorzystano, stosowane w FADN, grupowanie gospodarstw według wielkości ekonomicznej, którego miarą od roku 2010 roku jest standardowa produkcja² (SO – standard output). Jak podaje Goraj i inni (2010, s. 12) „Wprowadzenie nowego parametru Standardowej Produkcji (SO) – w miejsce Standardowej nadwyżki Bezpośredniej (SGM) – prowadzi do zmian wartości Uzyskanych dla poszczególnych działalności produkcji roślinnej i zwierzęcej. O kierunku tych zmian decyduje fakt, są w przypadku SO nie uwzględnia się Dopłat do produkcji, a także kosztów bezpośrednich”. W związku z tym nie jest możliwe bezpośrednio odniesienie wielkości gospodarstwa wyrażonej w SO (gdzie uwzględniana jest tylko wartość produkcji bez dopłat), do wielkości w ESU (zawierającej w kalkulacji zarówno wartość produkcji, dopłat bezpośrednich oraz kosztów bezpośrednich).

Wyliczenia wykonane zostały na podstawie danych ogólnokrajowych oraz w odniesieniu do każdego z czterech makroregionów FADN. Kryterium dodatnich wartości inwestycji netto i uzyskanie dochodu parytetowego spełniały gospodarstwa należące do czterech (spośród sześciu) grup wielkości SO, tj.: średnio małe, średnio duże, duże oraz bardzo duże (tab. 1). W pozostałych dwóch grupach, tj.: gospodarstwa bardzo małe i małe inwestycje netto były

² Standardowa produkcja jest to średnia z 5 lat wartość produkcji określonej działalności produkcyjnej (roślinnej lub zwierzęcej) uzyskiwana z 1 ha lub od 1 zwierzęcia w ciągu 1 roku, w przeciętnych dla danego regionu warunkach produkcyjnych. Więcej na temat metodyki liczenia wielkości ekonomicznej z wykorzystaniem Standardowej Nadwyżki Bezpośredniej oraz Standardowej Produkcji znajduje się w Goraj i inni (2010) oraz innych publikacjach Polskiego FADN.

ujemne. W ten sposób granicę wielkości ekonomicznej (liczonej standardową produkcją) określono na 25 tys. €. Dlatego też gospodarstwa znajdujące się w grupie średnio małych i większe, posiadają odpowiedni potencjał ekonomiczny (są w stanie realizować inwestycje netto oraz dokonać opłaty pracy na poziomie co najmniej parytetowym), dysponując jednocześnie zasobami ziemi o średniej powierzchni około 30 ha.

Scharakteryzowania potencjalnych beneficjentów działania Inwestycje w środki trwałe dokonano na podstawie danych rachunkowości rolniczej FADN (tab. 1). Przyjęcie minimalnego kryterium ekonomicznego lub powierzchniowego oznacza, że fundusze będą uzupełnieniem realizacji inwestycji w środki trwałe, które gospodarstwa prowadzą bez wsparcia. We wszystkich grupach gospodarstw rolnych były realizowane inwestycje brutto, jednak ponad 70% wartości wszystkich inwestycji brutto wykonanych było przez podmioty o wielkości ekonomicznej powyżej 25 tys. euro. Wyrazem tego są dodatnie inwestycje netto w gospodarstwach powyżej 25 tys. €, jednak na tyle niskie (co odnosi się szczególnie do gospodarstw z grupy „średnio małe”, które stanowią około 70% uprawnionych według kryterium ekonomicznego), że objęcie ich programem wsparcia inwestycyjnego stanowić będzie formę zachęty do zintensyfikowania działań inwestycyjnych, bądź będzie wręcz niezbędnym warunkiem i źródłem finansowania inwestycji rozwojowych.

Gospodarstwa małe wykonywały przeciętnie w roku inwestycje w kwocie około 7,7 tys. zł, jednak wartość rocznych odpisów amortyzacyjnych była o niemal 6 tys. zł większa. Jednocześnie produktywność wszystkich czynników produkcji, a zwłaszcza pracy, w gospodarstwach bardzo małych i małych (w pierwszych dwóch klasach wielkości ekonomicznej) była znacznie mniejsza aniżeli w pozostałych grupach. Z tych powodów uzyskane wyniki ekonomiczne uniemożliwiały prowadzenie odpowiednio dużych inwestycji, ani też nie gwarantowały uzyskania dochodu na poziomie co najmniej średniego wynagrodzenia.

Najmniejsze podmioty słabiej korzystały też ze wsparcia publicznego, o czym świadczą różnice w przeciętnych kwotach dopłat do inwestycji. W grupie gospodarstw bardzo małych i małych średnia wartość dopłat do inwestycji wynosiła 450 zł, a w pozostałych grupach przekraczała 3 700 zł. Tak więc przyjęcie zakładanych kryteriów dostępu delimituje grupę podmiotów aktywnych, które posiadają doświadczenie w korzystaniu ze środków wsparcia inwestycji.

1.2. Metodyka, obliczenia i wyniki

1.2.1 Zasady ogólne

W niniejszym opracowaniu zaproponowano dwa tryby ubiegania się o wsparcie w ramach proponowanego działania:

- tryb indywidualny,
- tryb zespołowy.

Podejście takie ma na celu:

- zapewnienie efektywnego wykorzystania środków w ramach koperty krajowej,
- zapewnienie ekonomicznej efektywności inwestycji współfinansowanych środkami w ramach działania,
- zapewnienie technicznej efektywności wykorzystania nabytych przedmiotów inwestycji,
- umożliwienie rozwoju różnych typów gospodarstw rolnych,
- rozwój skali współpracy pomiędzy rolnikami.

1.2.2 Kryteria delimitacji - tryb indywidualny

Liczba beneficjentów według kryterium powierzchniowego

Na podstawie przesłanek kryteriów dostępu do wsparcia inwestycyjnego ustalono, że wypełniają je gospodarstwa począwszy od grupy „średnio małe”, (tab. 1), co do których można wnioskować, że dysponują potencjałem produkcyjnym w postaci ziemi o powierzchni co najmniej 20 ha. Średnia powierzchnia w przyjętym przedziale gospodarstw „średnio małych” wynosi 32,3 ha (tab. 1), a poprzedzającej ją grupy obejmującej gospodarstwa „małe” średnio 15,8 ha. Przy uwzględnieniu odchyleń od średniej powierzchni można szacować, że dochód parytetowy oraz zdolność do realizacji inwestycji netto posiadają podmioty o powierzchni powyżej 20 ha. Potwierdzeniem tego jest zbliżona liczba gospodarstw ustalonych według kryterium powierzchniowego oraz ekonomicznego. Dlatego też jako kryterium uprawniające do korzystania ze środków w ramach działania Inwestycje w środki trwałe przyjęto powierzchnię użytków rolnych nie mniejszą niż 20 ha (tab. 2). W celu określenia liczby uprawnionych podmiotów wykorzystano wyniki Powszechnego Spisu Rolnego 2010 (www.stat.gov.pl). Jednocześnie nie określono górnego progu dostępu, z tego względu, że duże gospodarstwa rolne w Polsce wykazują istotne potencjalne potrzeby inwestycyjne. Narzucenie w obecnym okresie programowania (2007-2013) górnego pułapu wsparcia w wysokości 300 tys. zł dla jednego podmiotu, a którego utrzymanie wydaje się celowe, sprawi, że wsparcie w gospodarstwach największych w przeliczeniu na jednostkę

powierzchni będzie przybierać charakter degresywny. Jeśliby jednak, co można wnioskować z projektu Rozporządzenia, w art. 18, wystąpiła konieczność ustalenia górnej granicy uprawnień do wsparcia, za taki można przyjąć górny próg 300 ha, co oznaczałoby, że liczba uprawnionych gospodarstw będzie w skali kraju wynosić 121,7 tys. gospodarstw (zmniejszy się tylko o 2734 gospodarstwa), które użytkują 5169 tys. ha UR (powierzchnia „uprawniona” zmniejszy się aż o 2,292 tys. ha UR)³ (tab. 3).

Kryterium powierzchniowe spełnia 124,4 tys. gospodarstw (lub 121,7 tys. gospodarstw w przypadku wykluczenia z dostępu gospodarstw powyżej 300 ha UR.), co stanowi 8% wszystkich podmiotów (tab. 2 i 3). Mimo, że grupa ta jest nieliczna, to za względu na koncentrację zasobów ziemi, gospodarstwa te zagospodarowują około 50% gruntów użytkowanych rolniczo (33,9% w przypadku wykluczenia z dostępu gospodarstw powyżej 300 ha UR.) Regionalne zróżnicowanie liczby gospodarstw i powierzchni użytkowanej przez gospodarstwa powyżej 20 ha UR jest duże. W województwach południowe wschodniej Polsce było to zaledwie 2% podmiotów i około 20% UR. Najwięcej podmiotów spełnia kryterium powierzchniowe w województwie wielkopolskim i mazowieckim (około 17 tys. gospodarstw). W ujęciu względnym natomiast w województwie warmińsko-mazurskim co czwarte gospodarstwo miało powyżej 20 ha. Relatywnie najlepsza struktura agrarna w zachodniopomorskim powoduje, że aż 84% powierzchni UR użytkują podmioty o areale przekraczającym 20 ha.

³ W dalszych obliczeniach brano pod uwagę wszystkie gospodarstwa rolne spełniające dolne kryterium 20 ha UR lub 25 tys. euro SO, natomiast nie uwzględniono w nich ewentualnego przyjęcia górnej granicy dostępu 300 ha UR. Uwzględnienie tej granicy odpowiednio wpłynęłoby na wyniki obliczeń.

Tabela 2.

Liczba gospodarstw rolnych według powierzchni użytków rolnych, grup obszarowych użytków rolnych i województw w 2010 r.

Województwa	Grupy obszarowe (ha) użytków rolnych powyżej 1 ha											
	razem	1-2	2-3	3-4	4-5	5-7	7-10	10-15	15-20	20-30	30-50	50 ha i więcej
Polska	1 562 605	342 270	230 817	164 404	124 301	178 701	173 040	152 343	72 302	61 281	35 996	27 150
Dolnośląskie	63 462	14 171	8 787	5 848	4 236	6 437	7 157	6 156	2 960	2 783	2 135	2 792
Kujawsko-pomorskie	67 914	8 290	5 736	4 197	3 598	6 936	9 570	10 721	6 379	6 114	3 983	2 390
Lubelskie	189 874	34 193	27 027	22 491	18 831	27 851	24 936	18 107	7 026	5 233	2 724	1 455
Lubuskie	23 516	5 551	3 307	1 967	1 443	2 072	2 247	2 234	1 191	1 188	890	1 426
Łódzkie	134 448	21 679	17 154	14 310	12 810	20 589	20 471	15 307	5 920	3 941	1 609	658
Małopolskie	162 275	62 786	37 893	22 619	13 286	13 027	6 852	3 330	1 018	734	366	364
Mazowieckie	237 658	37 309	30 021	24 166	20 555	33 293	34 321	29 127	12 860	9 657	4 422	1 927
Opolskie	28 479	5 293	3 629	2 388	1 734	2 694	3 157	3 044	1 832	1 804	1 491	1 413
Podkarpackie	145 172	53 471	32 828	20 332	12 607	12 846	6 660	3 248	1 081	860	568	671
Podlaskie	86 013	8 106	7 060	5 657	5 105	9 362	12 644	15 808	9 090	8 035	3 914	1 232
Pomorskie	42 840	6 296	4 341	3 039	2 467	4 023	5 504	6 343	3 507	3 162	2 118	2 040
Śląskie	77 627	31 034	15 195	8 508	5 422	6 254	4 544	3 091	1 206	1 001	717	655
Świętokrzyskie	103 130	24 482	18 326	14 850	11 118	14 503	10 126	5 844	1 862	1 190	525	304
Warmińsko-mazurskie	44 403	5 533	3 618	2 559	1 951	3 172	4 481	6 841	4 509	4 971	3 634	3 134
Wielkopolskie	123 893	18 720	12 285	9 053	7 459	13 125	17 187	19 366	9 747	8 401	4 995	3 555
Zachodniopomorskie	31 901	5 356	3 610	2 420	1 679	2 517	3 183	3 776	2 114	2 207	1 905	3 134

Źródło: Raport z wyników - Powszechny Spis Rolny 2010. (2011), GUS, Warszawa

Tabela 3.

Liczba potencjalnych beneficjentów działania Inwestycje w środki trwałe, uprawnionych do ubiegania się o środki w trybie indywidualnym oraz użytkowana przez nie powierzchnia użytków rolnych – kryterium UR > 20 ha oraz z górnym progiem dostępu (>20<300 ha)

Wyszczególnienie	Bez górnego progu dostępu (>20 ha)				Z górnym progiem dostępu (>20<300 ha)			
	Gospodarstwa rolne		Użytki rolne		Gospodarstwa rolne		Użytki rolne	
	Liczba [tys.]	Udział [liczba gosp. >1 ha=100] %	Pow. [tys. ha]	Udział [pow. UR gospodarstw >1 ha=100] %	Liczba [tys.]	Udział [liczba gosp. >1 ha=100] %	Pow. [tys. ha]	Udział [pow. UR gospodarstw >1 ha=100] %
Polska	124,4	8,0	7 460,7	48,9	121,7	7,8	5168,9	33,9
Województwa								
Dolnośląskie	7,7	12,1	648,8	68,0	7,4	11,6	399,3	41,9
Kujawsko-pomorskie	12,5	18,4	660,9	61,1	12,3	18,1	495,3	45,8
Lubelskie	9,4	5,0	401,1	28,8	9,3	4,9	348,6	25,0
Lubuskie	3,5	14,9	336,7	75,7	3,3	14,1	194,0	43,6
Łódzkie	6,2	4,6	234,0	23,6	6,2	4,6	212,6	21,4
Małopolskie	1,5	0,9	106,7	17,3	1,4	0,9	65,7	10,7
Mazowieckie	16,0	6,7	638,7	31,9	15,9	6,7	559,5	28,0
Opolskie	4,7	16,5	370,6	72,1	4,5	15,8	210,0	40,8
Podkarpackie	2,1	1,4	173,8	26,9	2,0	1,4	103,0	16,0
Podlaskie	13,2	15,3	479,9	45,1	13,1	15,3	435,1	40,9
Pomorskie	7,3	17,1	552,7	68,9	7,1	16,5	331,7	41,3
Śląskie	2,4	3,1	157,0	37,0	2,3	3,0	111,1	26,2
Świętokrzyskie	2,0	2,0	81,6	15,3	2,0	1,9	74,2	13,9
Warmińsko-mazurskie	11,7	26,4	796,4	75,8	11,4	25,7	518,9	49,4
Wielkopolskie	17,0	13,7	1 028,4	57,8	16,5	13,4	692,4	38,9
Zachodniopomorskie	7,2	22,7	793,4	83,5	6,9	21,5	417,8	44,0

Źródło: Raport z wyników - Powszechny Spis Rolny 2010. (2011), GUS, Warszawa

Liczba beneficjentów według kryterium wielkości ekonomicznej

Zakładając, że wsparcie procesów inwestycyjnych z funduszy UE powinno trafić do podmiotów przejawiających potencjał rozwojowy oraz efektywność mikroekonomiczną oraz racjonalność makroekonomiczną. Wówczas ograniczenie kryterium dostępu wyłącznie do powierzchni może wykluczyć podmioty o niewielkim areale lecz o wysokiej intensywności produkcji. Takie niebezpieczeństwo dotyczy przede wszystkim gospodarstw specjalistycznych (np. szkółkarskich, sadowniczych, ogrodniczych). Dlatego też kolejnym przyjętym alternatywnym kryterium jest wartość produkcji standardowej (SO), co pozwoli na uniknięcie tego wykluczenia.

Przyjęte kryterium ekonomiczne (25 tys. € SO) w skali kraju spełnia około 106 tys. gospodarstw, co stanowi niecałe 7% podmiotów o powierzchni powyżej 1 ha (tab. 4 i 5). Relatywnie najwięcej takich gospodarstw znajduje się w regionach cechujących się silnym (w skali kraju) rolnictwem, do których należą przede wszystkim województwa: kujawsko – pomorskie (19,7%), opolskie (17,9%), warmińsko – mazurskie (16,2%) i wielkopolskie (14,7%). Najmniejszy udział silnych ekonomicznie gospodarstw znajduje się natomiast w województwach o rozdrobnionej strukturze agrarnej, to jest przede wszystkim w: małopolskim (0,8%), podkarpackim (1,3%), świętokrzyskim (1,7%) oraz śląskim (2,7%). Pomimo stosunkowo niewielkiej liczby podmiotów spełniających kryterium ekonomiczne, ze względu na swoją wielkość, dysponują one znaczną częścią użytków rolnych (tab. 5). W skali kraju jest to 36%, przy czym największy udział gruntów uprawnionych w stosunku do całkowitej powierzchni UR w gospodarstwach powyżej 1 ha zlokalizowany jest w województwach leżących w zachodniej części kraju, w tym przede wszystkim w: opolskim (77,5%), dolnośląskim (73,2%), kujawsko – pomorskim (65,7%), zachodniopomorskim (62,5%). Najmniejszy udział ziemi będącej we władaniu podmiotów spełniających kryterium ekonomiczne znajduje się natomiast w województwach ze środkowej i wschodniej Polski, to jest w: łódzkim (5,2%), lubelskim (6,4%), mazowieckim (7%), świętokrzyskim (9%).

Spośród uprawnionych gospodarstw o SO powyżej 25 tys. €, największa ich liczba (72 659 gospodarstw) mieści się w przedziale od 25-50 tys. €. Realizowane przez nie inwestycje netto są nader skromne i nieznacznie przekraczają 7 tys. zł. Oznacza to, że możliwe do uzyskania wsparcie inwestycyjne jest znacznie wyższe niż obecnie realizowane inwestycje netto, co oznacza, że proponowaną formę wsparcia cechuje wysoki efekt zachęty. Jednocześnie gospodarstwa mniejsze nie posiadają na tyle wysokiego potencjału, aby racjonalnie uzasadnione było wykonanie indywidualnych inwestycji z wykorzystaniem publicznej pomocy, gdyż efekt zachęty nie powinien stymulować wykonania inwestycji nieracjonalnych ekonomicznie. Niemniej przyjęcie założenia wsparcia zespołowego nie wyklucza efektu zachęty dla gospodarstw najmniejszych (por. pkt. 1.2.4 ekspertyzy). Zarówno możliwości własne gospodarstw mniejszych, jak i ograniczana pula środków, nieodzownym czynią podejmowanie zespołowego inwestowania.

Tabela 4.

Liczba gospodarstw rolnych według kryterium ekonomicznego (25 tys. € SO) według województw w 2010 roku

Województwa	razem	do >25 tys. SO	powyżej 25 tys. SO
Polska	1562,6	1456,5	106,1
Dolnośląskie	63,5	55,2	8,3
Kujawsko-pomorskie	67,9	54,5	13,4
Lubelskie	189,9	182,4	7,5
Lubuskie	23,5	21,3	2,2
Łódzkie	134,4	129,5	4,9
Małopolskie	162,3	161,0	1,3
Mazowieckie	237,7	225,0	12,7
Opolskie	28,5	23,4	5,1
Podkarpackie	145,2	143,3	1,9
Podlaskie	86,0	75,5	10,5
Pomorskie	42,8	38,3	4,5
Śląskie	77,6	75,5	2,1
Świętokrzyskie	103,1	101,3	1,8
Warmińsko-mazurskie	44,4	37,2	7,2
Wielkopolskie	123,9	105,7	18,2
Zachodniopomorskie	31,9	27,4	4,5

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Wyników Standardowych Polskiego FADN, rok 2010, www.fadn.pl

Tabela 5.

Liczba potencjalnych beneficjentów działania Inwestycje w środki trwałe, uprawnionych do ubiegania się o środki w trybie indywidualnym oraz użytkowana przez nie powierzchnia użytków rolnych – kryterium SO > 25 tys. €

Wyszczególnienie	Gospodarstwa rolne		Użytki rolne	
	Liczba [tys.]	Udział [liczba gosp. >1 ha=100] %	Pow. [tys. ha]	Udział [powierzchnia UR gospodarstw >1 ha=100] %
Polska	106,1	6,8	5 463,5	36,0
Województwa				
Dolnośląskie	8,3	13,1	697,7	73,2
Kujawsko-pomorskie	13,4	19,8	710,7	65,7
Lubelskie	7,5	3,9	88,5	6,4
Lubuskie	2,2	9,2	252,1	56,7
Łódzkie	4,9	3,7	51,6	5,2
Małopolskie	1,3	0,8	63,2	10,3
Mazowieckie	12,7	5,4	140,9	7,0
Opolskie	5,1	17,8	398,5	77,5
Podkarpackie	1,9	1,3	103,0	16,0
Podlaskie	10,5	12,2	105,9	9,9
Pomorskie	4,5	10,5	413,9	51,6
Śląskie	2,1	2,7	93,0	21,9
Świętokrzyskie	1,8	1,8	48,3	9,0
Warmińsko-mazurskie	7,2	16,3	596,3	56,8
Wielkopolskie	18,2	14,7	1 105,8	62,2
Zachodniopomorskie	4,5	14,0	594,1	62,5

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Wyników Standardowych Polskiego FADN, rok 2010, www.fadn.pl

Łączna liczba potencjalnych beneficjentów

W celu określenia łącznej liczby gospodarstw uprawnionych do ubiegania się o środki w ramach działania Inwestycje w środki trwałe w trybie indywidualnym (tab. 7) w pierwszej kolejności oszacowano liczebność potencjalnych beneficjentów spełniających kryterium wielkości ekonomicznej oraz powierzchnię użytkowanych przez nich użytków rolnych w poszczególnych województwach. W tym celu odniesiono liczbę oraz powierzchnię gospodarstw spełniających kryterium wielkości ekonomicznej do udziału liczby gospodarstw spełniających kryterium powierzchniowe w danym województwie. Działanie takie było niezbędne z tego powodu, że dane FADN są zagregowane na poziomie makroregionów; zatem wyliczenia liczby i powierzchni gospodarstw spełniających kryterium ekonomiczne w

województwach oszacowano na podstawie udziału liczby i powierzchni gospodarstw z danego województwa w makroregionie.

Założono, że w województwach, gdzie liczba gospodarstw oraz odpowiadająca im powierzchnia użytków rolnych była większa w przypadku kryterium wielkości ekonomicznej w stosunku do kryterium powierzchni, występują podmioty charakteryzujące się intensywną produkcją (w tym prowadzące działy specjalne produkcji rolnej), których areal jest mniejszy niż 20 ha, lecz wielkość standardowej produkcji przekracza 25 tys. €. Ze względu na swoją specyfikę powinny być one objęte wsparciem w ramach trybu indywidualnego bez konieczności uzyskania docelowej powierzchni 20 ha. Dlatego też określając ostateczną szacowaną liczbę podmiotów mogących ubiegać się o dofinansowanie w trybie indywidualnym (tab. 7), do liczby i powierzchni UR gospodarstw spełniających kryterium powierzchniowe dodano odpowiednie wartości będące różnicą pomiędzy liczbą gospodarstw spełniających kryterium wielkości ekonomicznej i kryterium powierzchni. Opisana wyżej kalkulacja wykonana została we wszystkich województwach, a taka sytuacja wystąpiła tylko w czterech województwach, gdzie większą liczbę gospodarstw i powierzchnię UR zanotowano w przypadku kryterium wielkości ekonomicznej (tab. 6).

Ponadto proponuje się, aby gospodarstwa ubiegające się o środki w ramach trybu indywidualnego, spełniające w dniu składania wniosku wyłącznie kryterium powierzchniowe (powyżej 20 ha UR), zostały zobowiązane do osiągnięcia docelowo także kryterium wielkości ekonomicznej (SO powyżej 25 tys. €).

Tabela 6

Różnica liczby gospodarstw rolnych oraz powierzchni użytków rolnych według kryterium wielkości ekonomicznej (wartość SO > 25 tys. €) i powierzchni użytków rolnych (minimum 20 ha)

Województwo	Różnica liczby gospodarstw [tys.]*	Różnica powierzchni użytków rolnych [tys. ha]*
Dolnośląskie	0,6	48,8
Kujawsko-pomorskie	0,9	49,7
Lubelskie		
Lubuskie		
Łódzkie		
Małopolskie		
Mazowieckie		
Opolskie	0,4	27,9
Podkarpackie		
Podlaskie		
Pomorskie		
Śląskie		
Świętokrzyskie		
Warmińsko-mazurskie		
Wielkopolskie	1,3	77,4
Zachodniopomorskie		

*Uwzględniono tylko te województwa, gdzie liczba gospodarstw rolnych oraz odpowiadająca im powierzchnia użytków rolnych była większa w przypadku kryterium wielkości ekonomicznej w stosunku do kryterium powierzchni

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Raport z wyników - Powszechny Spis Rolny 2010*. (2011), GUS, Warszawa oraz *Wyniki Standardowe Polskiego FADN*, rok 2010, www.fadn.pl

1.2.3 Wyniki dla trybu indywidualnego

W delimitacji podmiotów mogących ubiegać się o środki wsparcia inwestycji kierunkowo się dwiema zasadami zaangażowania środków publicznych w działalności podmiotów prywatnych. Po pierwsze, należy dążyć do możliwie najlepszego wykorzystania funduszy pomocowych. Wsparcie powinno gwarantować osiągnięcie oczekiwanych społecznych rezultatów polityki rolnej lub przyspieszenie tych procesów, które zachodziłyby bez interwencji, jednak znacznie wolniej i z niebezpieczeństwem powstania negatywnych efektów zewnętrznych. Drugim ważnym kryterium jest najwyższa mikroekonomiczna efektywność na poziomie beneficjenta, a tę mogą osiągnąć podmioty, które osiągnęły pewną skalę zasobów i produkcji. Z tych względów założenia przyjęte w określeniu potencjalnych beneficjentów zakładały, że gospodarstwa rolne muszą posiadać:

- minimalny areał użytków rolnych; ponieważ ziemia jest podstawowym czynnikiem produkcji w rolnictwie, dlatego użytki rolne w największym stopniu determinują skalę produkcji rolnej; lub

- minimalny poziom wytwarzania; wartość standardowej produkcji określa siłę ekonomiczną podmiotu w momencie aplikowania o środki, jak również może być miernikiem spełniania określonego standardu po zakończeniu inwestycji.

Podstawowym przyjętym kryterium kwalifikacji gospodarstw rolnych do korzystania z funduszy wsparcia inwestycji w środki trwałe jest minimalny obszar gospodarstwa. Ta kategoria reprezentuje pewien obiektywny, niezmienny (w krótkim okresie czasu) potencjał podmiotów rolnych. Za graniczną wielkość przyjęto 20 ha UR. Z danych GUS (*Raport z wyników...* 2011) wynika, że takich podmiotów w skali całego kraju było 124,4 tys., czyli 8% wszystkich podmiotów o powierzchni powyżej 1 ha UR. Mimo niewielkiej liczby, te podmioty mają duże znaczenie, zarówno w produkcji roślinnej jak też zwierzęcej. Przy dość dużej koncentracji zagospodarowywały niemal 50% UR, czyli około 7,5 mln ha. Niemal połowa stada zwierząt utrzymywanych była właśnie w gospodarstwach o powierzchni UR przekraczającej 20 ha.

Z danych pochodzących z rachunkowości FADN wynika, że w 2010 roku było 106,1 tys. gospodarstw spełniających kryterium wielkości ekonomicznej, a na podstawie danych GUS 124,4 tys. gospodarstw spełnia kryterium powierzchniowe. W 4 województwach (tab. 6) miała miejsce sytuacja, w której liczba gospodarstw silnych ekonomicznie była (nieznacznie) większa od liczebności gospodarstw dużych powierzchniowo i o tę różnicę powiększono liczbę potencjalnych beneficjentów, stąd ostateczna ich liczba szacowana jest na 127,6 tys.

W ujęciu regionalnym liczba beneficjentów w pewnym stopniu wynikała z powierzchni całkowitej województwa (współczynnik korelacji między liczbą gospodarstw spełniających kryterium wielkości ekonomicznej, a powierzchnią całkowitą województwa wynosił 0,8) oraz powierzchni użytków rolnych w danym województwie (współczynnik korelacji wynosił 0,88). Zróżnicowanie agrarne kraju powoduje, że zależność względem liczby gospodarstw ogółem była słaba (współczynnik korelacji 0,22).

Największy odsetek gospodarstw uprawnionych (w stosunku do całkowitej liczby gospodarstw w województwie) występuje w województwie warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim (powyżej 20%), a najmniejszy w województwach południowo-wschodniej części kraju (mniej niż 2%) (tab. 7). To zróżnicowanie wynika ze struktury agrarnej i intensywności produkcji w danym obszarze. Konsekwencją zróżnicowania struktury obszarowej jest odsetek UR jaki byłby objęty wsparciem. W całym kraju gospodarstwa spełniające kryterium ekonomiczne i powierzchniowe zagospodarowywały 50% powierzchni użytków rolnych. Największa część (ponad $\frac{3}{4}$ powierzchni UR ogółem)

kwalfikuje się w województwie zachodniopomorskim, opolskim warmińsko-mazurskim i lubuskim.

Tabela 7.

Liczba potencjalnych beneficjentów proponowanego działania Inwestycje w środki trwałe, uprawnionych do ubiegania się o środki w trybie indywidualnym - kryterium powierzchnia UR > 20 ha lub SO > 25 tys. €

Wyszczególnienie	Gospodarstwa rolne		Użytki rolne	
	Liczba [tys.]	Udział [liczba gosp. >1 ha = 100] %	Powierzchnia [tys. ha]	Udział [powierzchni UR gospodarstw >1 ha = 100] %
Polska	127,6	8,2	7 664,5	50,3
Województwa				
Dolnośląskie	8,3	13,1	697,7	73,2
Kujawsko-pomorskie	13,4	19,8	710,7	65,7
Lubelskie	9,4	5,0	401,1	28,8
Lubuskie	3,5	14,9	336,7	75,7
Łódzkie	6,2	4,6	234,0	23,6
Małopolskie	1,5	0,9	106,7	17,3
Mazowieckie	16,0	6,7	638,7	31,9
Opolskie	5,1	17,8	398,5	77,5
Podkarpackie	2,1	1,4	173,8	26,9
Podlaskie	13,2	15,3	479,9	45,1
Pomorskie	7,3	17,1	552,7	68,9
Śląskie	2,4	3,1	157,0	37,0
Świętokrzyskie	2,0	2,0	81,6	15,3
Warmińsko-mazurskie	11,7	26,4	796,4	75,8
Wielkopolskie	18,2	14,7	1 105,8	62,2
Zachodniopomorskie	7,2	22,7	793,4	83,5

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Raport z wyników - Powszechny Spis Rolny 2010*. (2011), GUS, Warszawa oraz *Wyniki Standardowe Polskiego FADN*, rok 2010, www.fadn.pl

1.2.4. Kryteria delimitacji i wyniki dla trybu zespołowego

Gospodarstwa niespełniające ani kryterium powierzchniowego ani wielkości ekonomicznej mogłyby ubiegać się o dofinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach trybu zespołowego. W dotychczasowej perspektywie finansowej 2007-2013 liczba beneficjentów wynosiła 48,6 tys. gospodarstw i przewiduje się, że określone kryteria (minimum 20 ha lub 25 tys. € SO) stwarzają dostęp dla 127,6 tys. gospodarstw (tab. 7), co trzykrotnie przewyższa liczbę możliwych (przy ograniczeniach budżetowych) beneficjentów. Zatem w przewadze w ustalonej grupie dostępu znajdują się podmioty które dotychczas nie korzystały ze wsparcia inwestycji w ramach WPR, co spowoduje, że w znacznych rozmiarach wystąpi efekt zachęty. Tym niemniej wychodzimy z założenia, że mając na

uwadze z jednej strony ograniczoność środków i wynikającą z tego ograniczoną liczbę potencjalnych beneficjentów, a z drugiej strony przyjęte zasady wykluczenia podmiotów, które nie spełniają ilościowych kryteriów dostępu, proponuje się możliwość korzystania ze wsparcia poprzez tworzenie zespołów rolników. Takie podejście pozwala objąć wsparciem liczniejszą grupę beneficjentów a jednocześnie zachować zasady racjonalności wydatkowania środków i efekt zachęty.

Proponuje się, aby warunkiem było posiadanie przez każdego z członków zespołu gospodarstwa o powierzchni minimum 1 ha oraz użytkowanie przez członków zespołu łącznej powierzchni nie mniejszej niż 20 ha lub uzyskanie standardowej produkcji o wartości minimum 25 tys. € (tab. 8). Niezależnie od tego należy przyjąć możliwość ubiegania się o dofinansowanie w trybie zbiorowym także podmiotów spełniających kryterium trybu indywidualnego.

Tabela 8.

Liczba potencjalnych beneficjentów proponowanego działania Inwestycje w środki trwałe, uprawnionych do ubiegania się o środki w trybie i zespołowym oraz użytkowana przez nie powierzchnia użytków rolnych – kryterium powierzchnia UR < 20 ha oraz SO < 25 tys. €

Wyszczególnienie	Gospodarstwa rolne		Użytki rolne	
	Liczba [tys.]	Udział [liczba gosp. >1 ha = 100] %	Powierzchnia [tys. ha]	Udział [powierzchni UR gospodarstw >1 ha = 100] %
Polska	1 438,2	92,0	7 786	51,1
Województwa				
Dolnośląskie	55,8	87,9	305	32,0
Kujawsko-pomorskie	55,4	81,6	420	38,9
Lubelskie	180,5	95,0	991	71,2
Lubuskie	20,0	85,1	108	24,3
Łódzkie	128,2	95,4	759	76,4
Małopolskie	160,8	99,1	510	82,7
Mazowieckie	221,7	93,3	1 362	68,1
Opolskie	23,8	83,5	144	27,9
Podkarpackie	143,1	98,6	471	73,1
Podlaskie	72,8	84,7	585	54,9
Pomorskie	35,5	82,9	250	31,1
Śląskie	75,3	96,9	267	63,0
Świętokrzyskie	101,1	98,0	453	84,7
Warmińsko-mazurskie	32,7	73,6	254	24,2
Wielkopolskie	106,9	86,3	750	42,2
Zachodniopomorskie	24,7	77,3	157	16,5

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Raport z wyników - Powszechny Spis Rolny 2010*. (2011), GUS, Warszawa oraz *Wyniki Standardowe Polskiego FADN*, rok 2010, www.fadn.pl

2. Rozwój małych gospodarstw i młodzi rolnicy (Art. 20, ust. 1, litera a, pkt. (iii) oraz Art. 20, ust. 1, litera a, pkt. (i))

2.1 Metodyka

2.1.1 Kryteria dostępu - założenia ogólne

Zgodnie z zapisem Art. 20 propozycji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), państwa członkowskie ustalają górne i dolne progi dostępu do pomocy w ramach małych gospodarstw (Art. 20, ust. 1, litera a), pkt. (iii)) oraz młodych rolników (Art. 20, ust. 1, litera a), pkt. (i)), z tym że dolny próg wsparcia dla młodych rolników powinien być znacznie wyższy niż górny próg dla małych gospodarstw (Art. 20, ust. 4). Proponuje się, aby w obu przypadkach kryterium dostępu do wsparcia była powierzchnia użytków rolnych gospodarstw. Ze względu na znaczne zróżnicowanie struktur rolnych w poszczególnych regionach Polski, progi dostępu powinny być odmienne w każdym województwie.

W przypadku dolnego progu dla małych gospodarstw proponuje się dla każdego województwa powierzchnię 1 ha UR, co jest zgodne zarówno z polskim prawodawstwem (Ustawa o podatku rolnym z dnia 15.11.1984 Dz.U. nr 52 poz. 268 z późn. zmianami) oraz przepisami dotyczącymi wsparcia bezpośredniego. Górny próg dostępu dla gospodarstw małych oraz dolny dla młodych rolników byłby natomiast uzależniony od struktury agrarnej rolnictwa w danym województwie i określony na podstawie średniej powierzchni użytków rolnych oraz odchylenia standardowego, skorygowanego o udział danej grupy obszarowej w całkowitej powierzchni użytków rolnych.

Wykorzystano dane z Powszechnego Spisu Rolnego 2010. Obliczenia przeprowadzono z zastosowaniem następujących algorytmów:

$$\bar{x} = \frac{\sum x}{n}$$

gdzie:

\bar{x} - średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach o powierzchni powyżej 1 ha w danym województwie,

x – powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach o powierzchni powyżej 1 ha UR w danym województwie

n – liczba gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha UR w danym województwie

oraz

$$s^2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^k (\bar{x}_i - \bar{x})^2 n_i \cdot \frac{n_i}{n}$$

gdzie:

s^2 – odchylenie standardowe skorygowane o udział powierzchni danej grupy obszarowej w powierzchni UR w danym województwie,

\bar{x}_i – środek przedziału klasowego (kolejnej grupy obszarowej gospodarstw powyżej 1 ha UR według danych Powszechnego Spisu Rolnego 2010),

\bar{x} – średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach o powierzchni powyżej 1 ha UR w danym województwie,

n_i – liczba gospodarstw w danym przedziale klasowym (kolejnej grupie obszarowej gospodarstw powyżej 1 ha według danych Powszechnego Spisu Rolnego 2010),

n – liczba gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha UR w danym województwie,

k – liczba przedziałów klasowych.

2.1.2 Górny próg wielkości oraz liczebność małych gospodarstw

Górny próg dla małych gospodarstw został ustalony jako różnica pomiędzy średnią powierzchnią UR w gospodarstwach powyżej 1 ha a odchyleniem standardowym, skorygowanym o udział powierzchni danej grupy obszarowej w powierzchni UR w danym województwie. W województwach, gdzie wynik tej różnicy wyniósł mniej niż 3 ha, górny próg ustalono na 3 ha, co jest zgodne z proponowanymi przepisami, dotyczącymi zryczałtowanego wsparcia bezpośredniego małych gospodarstw.

Zastosowano następujący algorytm:

$$GP_{mg} = \bar{x} - s^2, \text{ min } 3 \text{ ha}$$

gdzie:

GP_{mg} – górny próg wielkości małego gospodarstwa w danym województwie,

\bar{x} – średnia powierzchnia,

s^2 – odchylenie standardowe skorygowane o udział powierzchni danej grupy obszarowej w powierzchni UR w danym województwie.

W przypadku gospodarstw o powierzchni do 3 ha wykorzystano dane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie korzystania przez nie ze wsparcia bezpośredniego. Podejście takie zostało podyktowane tym, że wśród najmniejszych

uprawnionych gospodarstw, znaczna liczba nie utrzymuje ziemi w dobrej kulturze i nie korzysta z dopłat bezpośrednich, stąd nie będzie uprawniona do wsparcia dla małych gospodarstw. Liczbę małych gospodarstw z grup obszarowych powyżej 3 ha określono na podstawie danych pochodzących z Powszechnego Spisu Rolnego 2010 dla gospodarstw indywidualnych.

2.1.3 Dolny próg wielkości gospodarstw młodych rolników

Dolny próg wielkości dla gospodarstw młodych rolników określono jako sumę średniej powierzchni gospodarstw powyżej 1 ha UR w danym województwie i odchylenia standardowego skorygowanego o udział powierzchni danej grupy obszarowej w powierzchni UR w danym województwie. Zastosowano następujący algorytm:

$$DP_{mr} = \bar{x} + s^2$$

gdzie:

DP_{mr} – dolny próg wielkości gospodarstwa młodych rolników w danym województwie,

\bar{x} - średnia powierzchnia,

s^2 – odchylenie standardowe skorygowane o udział powierzchni danej grupy obszarowej w powierzchni UR w danym województwie.

2.1.4 Różnice wielkości małych gospodarstw oraz gospodarstw młodych rolników

Zastosowane podejście, wykorzystujące średnią powierzchnię UR w danym województwie oraz skorygowane odchylenie standardowe spełniło postulat zawarty w punkcie 4, Art. 18, zakładający, że dolny próg dostępu dla młodych rolników musi być znacznie wyższy niż górny próg dla małych gospodarstw. Najmniejsze różnice wystąpiły przy tym w województwach mazowieckim i świętokrzyskim (2-krotne różnice), a największa w województwie zachodniopomorskim (13-krotna różnica) (tab. 9).

Tabela 9.

Różnice wielkości małych gospodarstw oraz gospodarstw młodych rolników

Wyszczególnienie	Górny próg wielkości dla małych gospodarstw [ha]	Dolny próg wielkości dla gospodarstw młodych rolników [ha]	Krotność
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4=3/2</i>
Polska	3,0	14,3	4,8
Województwa			
Dolnośląskie	3,0	22,8	7,6
Kujawsko-pomorskie	5,8	22,1	3,8
Lubelskie	4,1	10,2	2,5
Lubuskie	3,0	28,5	9,5
Łódzkie	4,9	9,6	2,0
Małopolskie	3,0	8,6	2,9
Mazowieckie	4,9	11,4	2,3
Opolskie	3,0	23,9	8,0
Podkarpackie	3,0	8,6	2,9
Podlaskie	7,5	16,8	2,2
Pomorskie	3,8	25,5	6,7
Śląskie	3,0	9,0	3,0
Świętokrzyskie	3,5	8,6	2,5
Warmińsko-mazurskie	6,0	33,3	5,5
Wielkopolskie	4,8	19,3	4,0
Zachodniopomorskie	3,0	37,7	12,6

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Raport z wyników - Powszechny Spis Rolny 2010*. (2011), GUS, Warszawa

2.2 Wyniki

2.2.1 Rozwój małych gospodarstw

Zgodnie z algorytmem wyliczania górnego progu kwalifikacji gospodarstw w przypadku połowy województw (dolnośląskim, lubuskim, małopolskim, opolskim, podkarpackim, śląskim, zachodniopomorskim) powierzchnia była mniejsza od 3 ha, dlatego obszar 3 ha przyjęto jako najniższą wartość maksymalnej powierzchni. Natomiast najwyższy górny pułap został ustalony dla województwa podlaskiego. Wynika to nie tyle ze średniej powierzchni przeciętnego gospodarstwa rolnego (większy średni areal posiadały gospodarstwa w województwie zachodniopomorskim, warmińsko-mazurskim, pomorskim, lubuskim, kujawsko-pomorskim i opolskim), lecz relatywnie małego zróżnicowania mierzonego odchyleniem standardowym.

Łączna liczba potencjalnie uprawnionych podmiotów wynosi około 583,8 tys., co stanowi około 40% wszystkich podmiotów o powierzchni powyżej 1 ha (tab. 10). Podobnie

jak w przypadku wsparcia inwestycji potencjalna liczba beneficjentów i ich udział w stosunku do ogólnej liczby gospodarstw w województwie zależy od struktury agrarnej. W odniesieniu do wsparcia małych gospodarstw, im bardziej struktura jest rozdrobniona, tym większa jest liczba potencjalnych beneficjentów. Najwięcej potencjalnie kwalifikujących się gospodarstw występuje w województwie mazowieckim oraz południowo-wschodniej części kraju. W stosunku do całkowitej liczby gospodarstw indywidualnych o powierzchni przekraczającej 1 ha, w województwie małopolskim i podkarpackim ponad połowa gospodarstw kwalifikowałaby się do skorzystania ze wsparcia. W województwach o najlepszej strukturze agrarnej (pomorskie i zachodniopomorskie) byłoby to około 25% gospodarstw.

Wskazana powyżej liczba potencjalnie uprawnionych gospodarstw rolnych określona została na podstawie powierzchni UR. Działanie to kierowane jest do małych gospodarstw na podejmowanie lub rozwijanie niestandardowej działalności rolniczej, takiej jak produkcja warzyw polowych oraz pod osłonami, uprawa krzewów owocowych, czy bezpośrednia sprzedaż płodów rolnych. Działania zmierzające w tym kierunku wymagają więc pewnej formy zarządzania strategicznego i zmiany sposobu prowadzenia gospodarstwa, i jako takie związane są z przyjęciem postawy przedsiębiorczej. Dlatego liczbę gospodarstw, które skorzystają ze wsparcia, obliczono na podstawie wskaźnika przedsiębiorczości ludności rolniczej. Wskaźnik przedsiębiorczości wynosi 6,28% (*Obszary Wiejskie 2011*), co w odniesieniu do 583,8 tys. potencjalnie uprawnionych gospodarstw rolnych oznacza 36,6 tys. podmiotów, które skorzystają z działania.

Zgodnie z zapisami Art. 20, ust. 4, beneficjent wsparcia dla małych gospodarstw zobligowany będzie do przedstawienia planu operacyjnego, a więc udzielona pomoc ma w ostatecznym efekcie prowadzić do uzyskania wymiernego efektu ekonomicznego. Dlatego też proponuje się, aby podmioty korzystające z tego działania zostały zobligowane do uzyskania w okresie 3 lat wielkości ekonomicznej co najmniej 8 000 € SO, tj. dolnego progu dla gospodarstw małych według klasyfikacji FADN. Jest to podyktowane faktem, że gospodarstwa rolne z tej grupy FADN co prawda nie realizują inwestycji netto i nie uzyskują dochodu parytetowego, jednak uzyskują dochód zbliżony do płacy minimalnej. Z danych tabeli 1 wynika, że średnia powierzchnia gospodarstw osiagających taką wielkość standardowej produkcji wynosi niemal 16 ha, jest więc znacznie większa niż proponowany górny próg wielkości dla małych gospodarstw w każdym województwie (tab. 9). Dlatego też podmioty dysponujące niewielkimi powierzchniami, chcące skorzystać z pomocy w ramach tego działania, aby osiągnąć zakładany próg wielkości ekonomicznej będą musiały podjąć

jedną z działalności rolniczych, która charakteryzuje się niewielką ziemiochłonnością, umiarkowaną kapitałochłonnością, lecz znaczną pracochłonnością (np. produkcja owoców, warzyw, drobiu itd.).

W skali całego kraju potencjalni beneficjenci użytkują 1 415 tys. ha UR, czyli zaledwie 10,8% wszystkich UR (tab. 10). Niewielki odsetek gruntów kwalifikujący się do wsparcia w ramach tego działania wynika z faktu, że działanie skierowane jest do małych gospodarstw rolnych, a więc w Polsce znaczących liczebnie, lecz dysponujących niewielkim arealem. Gospodarstwa małe zajmują najmniejszy obszar w województwie zachodniopomorskim i lubuskim, co stanowi odpowiednio 1,6% i 2,9% całkowitej powierzchni UR. Z drugiej strony w województwie małopolskim i podkarpackim, charakteryzujących się w skali kraju najbardziej rozdrobnioną strukturą, odsetek UR potencjalnie objętych działaniem wynosi ponad 20%.

Tabela 10.

Liczba potencjalnych beneficjentów działania „Rozwój małych gospodarstw” oraz użytkowana przez nie powierzchnia użytków rolnych

Wyszczególnienie	Kryterium delimitacji		Gospodarstwa rolne		Użytki rolne	
	Powierzchnia minimalna [ha]	Powierzchnia maksymalna [ha]	Liczba [tys. szt.]	Udział [liczba gosp. >1 ha = 100] %	Pow. [tys. ha]	Udział [powierzchni UR gospodarstw >1 ha = 100] %
Polska	x		583,8	41,3	1 415	10,8
Województwa						
Dolnośląskie	1	3,0	18,2	31,3	31,7	4,3
Kujawsko-pomorskie	1	5,8	23,6	35,5	69,4	7,4
Lubelskie	1	4,1	75,2	41,8	181,8	13,7
Lubuskie	1	3,0	6,2	30,2	9,6	2,9
Łódzkie	1	4,9	58,1	45,4	161,1	16,8
Małopolskie	1	3,0	69,2	53,0	128,2	23,7
Mazowieckie	1	4,9	90,5	41,7	259,9	13,7
Opolskie	1	3,0	8,3	29,9	13,4	3,7
Podkarpackie	1	3,0	65,3	52,7	120,9	21,8
Podlaskie	1	7,5	34,1	41,3	138,3	13,3
Pomorskie	1	3,8	10,3	25,8	21,2	3,4
Śląskie	1	3,0	23,3	42,7	40,5	11,4
Świętokrzyskie	1	3,5	37,5	41,2	80,5	16,0
Warmińsko-mazurskie	1	6,0	13,6	32,1	39,3	4,6
Wielkopolskie	1	4,8	44,0	36,3	109,4	7,4
Zachodniopomorskie	1	3,0	6,4	22,1	10,1	1,6

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Raport z wyników - Powszechny Spis Rolny 2010*. (2011), GUS, Warszawa

2.2.2 Młodzi rolnicy

Działanie skierowane do młodych rolników rozpoczynających działalność rolniczą wymagało przyjęcia kryteriów kwalifikujących beneficjentów tak, by zagwarantować maksymalną efektywność działania na poziomie gospodarstwa i całego programu. Określając w tym celu próg dolny i górny, przyjęty w oparciu minimalną i maksymalną powierzchnię UR, wyznaczono liczbę gospodarstw spełniających kryterium wielkości powierzchni na 228,7 tys., czyli około 15% wszystkich podmiotów o powierzchni powyżej 1 ha (tab. 11).

Podobnie jak w pozostałych działaniach, ze względu na duże zróżnicowanie rolnictwa w Polsce wymagane było zróżnicowanie kryteriów dostępu w poszczególnych województwach. Dla wsparcia młodych rolników zróżnicowanie to dotyczyło minimalnej powierzchni kwalifikującej gospodarstwo rolne, a górna granica pozostała identyczna dla każdego regionu i wynosi 300 ha, co jest zgodne z zapisami Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2003 r. Nr 64, poz. 592 z późn. zm.) oraz rozwiązaniami przyjmowanymi w poprzednich programach. W ujęciu względnym rozpiętość udziału podmiotów o powierzchni większej od dolnego progu powierzchni w stosunku do liczby gospodarstw w województwie waha się od 5,5% w Małopolsce do ponad 20% w województwie łódzkim i podlaskim.

Mimo, że liczba podmiotów spełniających kryterium wielkości powierzchni jest relatywnie niewielka, to dysponują one niemal połową użytków rolnych. Charakterystyczne jest to, że nie było w tym zakresie dużego zróżnicowania regionalnego.

Liczbę potencjalnych beneficjentów można oszacować biorąc pod uwagę czas wymiany pokoleń, przyjęty na 35 lat oraz siedmioletni okres programowania. Wówczas w latach 2014-2020 w około 1/5 (7 lat / 35 lat) kwalifikujących się podmiotów będzie następował proces wymiany pokoleń. Tak więc 1/5 z 228,7 tys. gospodarstw oznacza około 46 tys. potencjalnych beneficjentów działania.

Tabela 11.

Liczba gospodarstw spełniających kryterium wielkości dla działania na rzecz młodych rolników oraz użytkowana przez nie powierzchnia użytków rolnych

Wyszczególnienie	Kryterium delimitacji		Gospodarstwa rolne		Użytki rolne	
	Powierzchnia minimalna [ha]	Powierzchnia maksymalna [ha]	Liczba [tys.]	Udział [liczba gosp. >1 ha = 100] %	Powierzchnia [tys. ha]	Udział [powierzchni UR gospodarstw >1 ha = 100] %
Polska	x		228,7	14,7	6257,5	46,7
Województwa						
Dolnośląskie	22,8	300,0	6,4	10,1	355,9	48,0
Kujawsko-pomorskie	22,1	300,0	10,9	16,1	449,6	47,7
Lubelskie	10,2	300,0	33,7	17,8	670,3	49,6
Lubuskie	28,5	300,0	2,2	9,5	157,2	47,1
Łódzkie	9,6	300,0	30,1	22,4	512,5	52,7
Małopolskie	8,6	300,0	8,9	5,5	169,8	28,5
Mazowieckie	11,4	300,0	49,6	20,9	1018,9	52,6
Opolskie	23,9	300,0	3,7	13,3	184,7	50,1
Podkarpackie	8,6	300,0	9,4	6,5	175,1	29,6
Podlaskie	16,8	300,0	18,9	22,0	529,9	50,7
Pomorskie	25,5	300,0	5,3	12,4	279,5	44,8
Śląskie	9,0	300,0	8,0	10,4	172,2	43,6
Świętokrzyskie	8,6	300,0	14,4	14,0	215,4	40,8
Warmińsko-mazurskie	33,3	300,0	5,8	13,1	365,2	42,1
Wielkopolskie	19,3	300,0	17,7	14,3	688,3	46,3
Zachodniopomorskie	37,7	300,0	3,7	11,9	312,9	49,9

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Raport z wyników - Powszechny Spis Rolny 2010.* (2011), GUS, Warszawa

3. Wspieranie pozarolniczej działalności gospodarczej (art. 20 ust. 1.1.ii oraz art. 20 ust. 1.b.)

3.1. Uzasadnienie i przesłanki wsparcia unijnego w ramach projektu rozporządzenia – art. 20 ust. 1.a.ii oraz ust. 1.b

Wspieranie procesów inicjujących zakładanie działalności pozarolniczej 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. Jednocześnie myśl ta po raz pierwszy została inkorporowana w sposób funkcjonowania polskiego rolnictwa w postaci opracowania 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, ale w dalszym ciągu pozostają efekty transformacji społeczno-gospodarczej Polski z ostatniej dekady XX wieku. Można przyjąć, że wówczas w polskim życiu gospodarczym doszło w obszarze rolnictwa do przewartościowania myśli i zrozumienia, że dla wsi tak jak ważne jest samo rolnictwo, tak nie mniej ważne są inne działy gospodarki i tworzone w nich nowe miejsca pracy, właśnie w zawodach pozarolniczych albo związanych z rolnictwem i jego otoczeniem. Jednocześnie rozwój funkcji pozarolniczych na obszarach wiejskich pozytywnie oddziałuje na procesy modernizacji samego rolnictwa, bowiem wówczas możliwe będzie odejście pewnej grupy osób pracujących w gospodarstwach rolnych, czyli uwolnienie części zasobów siły roboczej z rolnictwa. Odnosząc się do potrzeb modernizacyjnych polskiego rolnictwa, należy uznać, że są one duże, bowiem jak wskazuje Poczta (2010) „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”. Dlatego też wszelkie inicjatywy w obszarze wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich należy uznać ze wszech miar za działania pożądane, które należy wspierać, mając na uwadze konkurencyjny rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Przedsiębiorczość wiejska dla wielu mieszkańców obszarów wiejskich, zarówno tych bezrobotnych, ale również pracujących w gospodarstwach rolnych przede wszystkim w niepełnym wymiarze czasu pracy, stanowi szansę poprawy ich sytuacji materialnej i minimalizacji 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 Huylenbroeck (2003), proces wdrażania zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich wiąże się z działaniami na rzecz poszukiwania 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 kluczowe uwarunkowania implikujące rozwój działalności pozarolniczych na obszarach wiejskich można wymienić:

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 ludności miejscowej oraz powstrzymania odpływu ludności ze wsi;
3. Industrializację obszarów wiejskich opartą na istniejących lub potencjalnych zasobach lokalnych (np. surowce, siła robocza) lub na zasobach zewnętrznych (np. kapitał, siła robocza);
4. Urbanizację wprowadzoną 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 (Analiza działalności gospodarczych ...).

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, a przejawia się to 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 EUROSTATu zwiększyła się w latach 2003-2005 z 3,3% do 5,4% (Analiza działalności gospodarczych ...).

3.2. Pomoc na założenie nowego przedsiębiorstwa – działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich (1.a.ii.)

Analiza danych (tabela 12) wskazuje, że populacja gospodarstw rolnych, w których prowadzona była równoległe działalność pozarolnicza liczyła niewiele powyżej 115 tys. jednostek. W ujęciu absolutnym największa liczba gospodarstw rolnych dywersyfikuje swoją działalność w takich województwach jak małopolskie, mazowieckie, łódzkie, lubelskie i wielkopolskie.

Biorąc pod uwagę występującą liczbę gospodarstw rolnych w polskim rolnictwie, przeciętnie w kraju w co dwudziestym gospodarstwie rolnym realizowano ideę wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa (tabela 13). Warto zauważyć, że pod tym względem sytuacja kształtuje się najgorzej w gospodarstwach najmniejszych obszarowo, w szczególności w grupie gospodarstw do 1 ha UR, w których na jedno gospodarstwo prowadzące działalność pozarolniczą przypada aż ponad 25 gospodarstw wyłącznie z działalnością rolniczą. Ponadto w grupie gospodarstw 1-20 ha UR również występuje niski poziom dywersyfikacji działalności rolniczej wyrażający się dużą liczbą gospodarstw z działalnością rolniczą na 1 gospodarstwo prowadzące zarówno działalność rolniczą i nierolniczą. Najlepiej zaś sytuacja kształtuje się w gospodarstwach większych obszarowo, szczególnie w tych powyżej 100 ha i niewiele gorzej z grupy obszarowej 50-100 ha UR, bowiem w tym przypadku na jedno gospodarstwo z działalnością rolniczą i pozarolniczą przypada odpowiednio 3,6 i 8,2 gospodarstw wyłącznie z działalnością rolniczą.

Wskazując na potencjalnych uczestników tego wsparcia 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 12.

Gospodarstwa rolne w Polsce prowadzące działalność gospodarczą inną niż rolnicza

Województwa	Ogółem	Grupy obszarowe gospodarstw rolnych										
		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

Tabela 13.

Zróźnicowanie działalności gospodarczej w gospodarstwach rolnych wg grup obszarowych

Wyszczególnienie	Ogółem	Gospodarstwa prowadzące		Liczba gospodarstw wyłącznie z działalnością rolniczą przypadających na 1 gospodarstwo wielofunkcyjne
		wyłącznie działalność rolniczą	działalność rolnicza i inną 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 ich aktywność ekonomiczna. Aktywność ekonomiczna ludności z terenów wiejskich 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* winni mieć także mieszkańcy obszarów w ogóle, czyli także osoby *sensu stricte* nie mające żadnego 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 czego prawie 7 mln osób to osoby aktywne zawodowo, czyli odsetek aktywności zawodowej wynosił 56% (tabela 14). Najwyższymi wskaźnikami aktywności zawodowej charakteryzowały się województwa: świętokrzyskie (60,2%), oraz lubelskie, mazowieckie i wielkopolskie – wskaźnik wynosił między 58 a 59%. Najniższy wskaźnik aktywności zawodowej wystąpił w województwie warmińsko-mazurskim (48,8%) oraz zachodniopomorskim 50,1%, co wskazuje, że bardzo znaczna część ludności funkcjonowała poza rynkiem pracy. W populacji osób aktywnych zawodowo przeciętny udział osób bezrobotnych w kraju wynosił 9,1%, przy czym w kilku województwach poziom ten był przekroczony, czyli problemy bezrobocia występowały z większym natężeniem niż przeciętnie w kraju. Sytuacja taka miała miejsce w sześciu województwach, tj. w zachodniopomorskim (13,3%), podkarpackim (12,3%), dolnośląskim i kujawsko pomorskim po 11,7% oraz w lubuskim 11,1% i warmińsko-mazurskim 10,7%. Ponadto problem

bezrobocia niejako potęgowany jest przez fakt niepełnego wykorzystania zasobów pracy wśród części osób pracujących, którzy pracują w niepełnym wymiarze czasu pracy. Przeciętnie w kraju spośród osób pracujących, 9% z nich pracowało w niepełnym wymiarze czasu pracy, ale można też wskazać kilka województw, w których poziom ten był znacząco przekroczony. Tak było w podkarpackim (16,7%), lubelskim (14%), ale również podlaskim i opolskim (odpowiednio 11,5 oraz 10,7%). Można przyjąć, że praca osób, które pracują w niepełnym wymiarze czasu pracy, dla wytwarzanego wolumenu produkcji ma ograniczone znaczenie, a jednocześnie wydaje się, że jest to grupa *predysponowana* do podjęcia działalności pozarolniczej. Populacja ludności na obszarach wiejskich, która pracuje w niepełnym wymiarze czasu pracy liczy 570 tys. osób, przy czym ponad połowa (51%) z nich skoncentrowana jest na terenie 4 województw, tj. podkarpackiego (85 tys.), lubelskiego (77 tys.), mazowieckiego (69 tys.) i małopolskiego (61 tys.). Ponadto na obszarach wiejskich występuje liczna grupa ludności bezrobotnej, która liczy ogółem około 630 tys. osób. 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 grupie 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 posiadało zatrudnienie, 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 winny mieć możliwość skorzystania w głównej mierze osoby bezrobotne oraz pracujące w niepełnym wymiarze czasu pracy, tak wskazana populacja docelowa liczyłaby łącznie 1,2 mln osób. Za przyjęciem tej grupy osób jako docelowej, przemawia fakt, że poziom aktywności rolników w prowadzeniu działalności pozarolniczej szczególnie w grupach obszarowych gospodarstw rolnych do 20 ha jest bardzo niski, więc występuje ryzyko relatywnie małego zainteresowania ze strony potencjalnych beneficjentów. Wydaje się, że w tych okolicznościach bardziej celowe jest ukierunkowanie pomocy na grupy społeczne znajdujące się w gorszej sytuacji na rynku pracy niż rolnicy – właściciele małych gospodarstw rolnych. Jednocześnie warunki dostępu do wsparcia w ramach tego działania należałoby tak skonstruować, żeby w żadnym przypadku nie wykluczyć osób wywodzących

się z gospodarstw rolnych a chcących rozpocząć prowadzenie działalności pozarolniczej (np. poprzez zróżnicowanie oceny punktowej). Ukierunkowanie wsparcia w pewnej części na ludność bezrolną, ale także na ludność rolniczą, w szczególności pracującą w niepełnym wymiarze czasu pracy nie stoi w sprzeczności z priorytetami EFRROW, bowiem w obecnym okresie programowania wsparcie takie uzyskują mieszkańcy obszarów wiejskich, m. in. w ramach działania *Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw*, a także działania *Różnicowanie w kierunku działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich*. W sytuacji wnioskodawców wywodzących się z gospodarstw rolnych, tak jak w obecnym okresie programowania, warto utrzymać warunek powszechnej dostępności do wsparcia niezależnie od wielkości gospodarstw rolnych, uznając za cenne i jednocześnie pożądane wszelkie inicjatywy skutkujące tworzeniem nowych miejsc pracy i uzyskaniem alternatywnych źródeł dochodu. Postuluje się także, aby otwarty pozostał katalog inwestycji mogących uzyskać dofinansowanie (produkcyjne, handlowe i usługowe), z tą jedynie uwagą, że priorytetowo można by traktować te inwestycje, których rezultatem będzie działalność przetwórcza płodów rolnych przyczyniająca się do wzrostu wartości dodanej na obszarach wiejskich.

Przy tak określonej grupie docelowej i przyjęciu założenia w postaci wskaźnika przedsiębiorczości⁴ na poziomie 6,28%⁵, grupa potencjalnych beneficjentów liczyłaby około 75 tys. osób. Biorąc pod uwagę dotychczasowe wyniki i doświadczenia płynące z realizacji wsparcia w ramach działania *Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej na obszarach wiejskich* w latach 2007-2011, można wskazać, że dotychczas zawartych zostało 10355 umów⁶, natomiast liczba projektów przedkładanych do realizacji stanowiąca niejako poziom zainteresowania ze strony potencjalnych beneficjentów wynosiła 29 tys. wniosków. Jeśli przyjąć by w latach 2014-2020 poziom skuteczności realizacji projektów z obecnego okresu, to liczba zawartych umów w takim przypadku wynosiłaby około 26 tys. projektów.

⁴ Przy określaniu potencjalnej liczby beneficjentów zarówno w działaniu 1.a.ii oraz 1.b przyjęto stosować wskaźnik przedsiębiorczości, bowiem zarówno w jednym jak i w drugim przypadku, istota wsparcia sprowadza się do założenia lub rozwijania przedsiębiorstwa; wskaźnik ten stanowi skłonność ludności do podejmowania tej formy aktywności.

⁵ Przy ustalaniu wskaźnika przedsiębiorczości wśród ludności wiejskiej wykorzystano dane z publikacji *Obszary wiejskie w Polsce* (GUS, 2011); w tym celu wykorzystano dane o liczbie podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w rejestrze REGON oraz dane o liczbie ludności wiejskiej; liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w rejestrze REGON (bez indywidualnych gospodarstw rolnych) wynosiła 935342 szt., zaś liczba ludności wiejskiej wynosiła 14888142 osoby; stąd wskaźnik przedsiębiorczości ludności wiejskiej przyjął wartość 6,28% (935342/12888142).

⁶ Na podstawie Systemu Informacji Zarządczej ARiMR, wg stanu na 22.03.2012 r.

Tabela 14.

Aktywność ekonomiczna ludności w wieku 15 lat i więcej na obszarach wiejskich (2011)

WYSZCZEGÓLNIENIE	Ogółem	Aktywni zawodowo					Bierni zawodowo	Współ. aktywności zawodowej	Wskaźnik zatrudnienia	Stopa bezrobocia
		razem	pracujący			bezrobotni				
			razem	w wymiarze czasu pracy						
				pełnym	niepełnym					
w tysiącach							w %			
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

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

3.3. Inwestycje w działalność pozarolniczą - 1.b.

Najważniejszym sposobem rozwoju obszarów wiejskich jest dynamizowanie funkcji pozarolniczych wsi i rolnictwa w drodze pobudzania przedsiębiorczości. Bowiem 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 poziomu 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 przedsiębiorcom 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 rozwoju 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 płody rolne. W tym aspekcie nader ważna staje się kwestia wspierania rozwoju tej grupy przedsiębiorstw, które swoją działalnością wzmacniają rolę rolników w łańcuchu żywnościowym dając im szanse czerpania większych niż dotychczas dochodów z tytułu dostarczania produktów rolnych. W tym kontekście wydaje się być uzasadnione nakierowanie wsparcia na przedsiębiorstwa prowadzące działalność przetwórczą bądź handlową produktami rolnymi, które np. wpisują się w realizację programu uruchamianego przez MRiRW – „Mój Rynek”.

Analizując podmioty gospodarcze funkcjonujące na obszarach wiejskich, można wskazać, że ich całkowita liczba wynosi około 935 tys. Najwięcej podmiotów funkcjonuje na terenie takich województw jak mazowieckie (124 tys.), wielkopolskie (108 tys.) i małopolskie (107 tys.). Można więc wskazać na dużą koncentrację podmiotów gospodarczych a jednocześnie wysoki poziom rozwoju przedsiębiorczości w pobliżu dużych ośrodków aglomeracyjnych. Na drugim biegunie znajdują się takie województwa jak lubuskie, opolskie, podlaskie i warmińsko-mazurskie, z łączną liczbą podmiotów niespełna 107 tys., czyli na terenie tych województw działa niewiele powyżej 11% podmiotów gospodarczych.

Tabela 15.

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

Wyszczególnienie	Ogółem	Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	Przemysł		Budownictwo	Handel; naprawa pojazdów samochodowych	Transport i gospodarka magazynowa	Zakwaterowanie i gastronomia ^a	Informacja i komunikacja	Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	Obsługa rynku nieruchomości	Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	Administrowanie i działalność wspierająca	Administracja publiczna i obrona rodowa; obowiązkowe 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	9 556	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 16.

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

Wyszczególnienie	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 rodowa; obowiązkowe 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 17.

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

Wyszczególnienie	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 rodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne	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

Zgodnie z teorią trzech sektorów gospodarki można wskazać, że najwięcej podmiotów funkcjonuje w sektorze III, tj. w sektorze usług, a ich liczba na obszarach wiejskich w kraju wynosi blisko 610 tys., w sektorze II – przemyśle i budownictwie funkcjonuje około 260 tys. podmiotów i w sektorze I – sektor rolnictwa, takich podmiotów jest 63 tys.. Zatem przeciętna relacja pomiędzy podmiotami z sektora III a z sektora I wynosi 10, tzn. na jeden działający podmiot w sektorze I przypada 10 podmiotów działających w sektorze III. W układzie województw ta relacja jest zróżnicowana, przy czym w śląskim i świętokrzyskim wynosi odpowiednio 17 i 20, zaś w warmińsko-mazurskim i podlaskim 5. Sytuację tę można interpretować tak, że na terenie warmińsko-mazurskiego i podlaskiego występuje relatywnie wysoki poziom rozwoju przedsiębiorstw z branży rolniczej, zaś na terenie śląskiego i świętokrzyskiego relatywnie niski.

Mając na celu określenie docelowej grupy podmiotów pod względem ich trwałości na rynku, do których winno być adresowane wsparcie, w oparciu o dane zawarte w tabeli 16 i 17 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 polegające na wyrejestrowaniu się firm, czyli kończeniu działalności gospodarczej oraz procesy rejestrowania nowych firm, czyli rozpoczynania działalności gospodarczej, wzajemnie się znoszą. Wskazuje to na relatywnie stałą liczebność grupy potencjalnych podmiotów, do których winna być kierowana pomoc na inwestycje w działalność pozarolniczą na obszarach wiejskich.

W nawiązaniu do wcześniejszych uwag, można przyjąć, że docelowa grupa do której powinno być kierowane wsparcie w ramach pomocy na inwestycje w działalność pozarolniczą może liczyć w skali kraju 1,05 mln podmiotów, tzn. pomoc należałoby kierować do tych podmiotów, które prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą na obszarach wiejskich (935 tys.), oraz do gospodarstw rolnych, 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 winny być objęte przedsiębiorstwa, które mają utrwaloną historię swojego funkcjonowania i rokują utrzymanie się na rynku, zatem wspierać należałoby przedsiębiorstwa, które funkcjonują co najmniej 2 lata⁷. Postulat wsparcia firm o utrwalonej historii funkcjonowania wynika z tego, że w Polsce

⁷ W Polsce tylko co druga firma jest w stanie przetrwać dłużej niż 3 lata

przeżywalność firm na rynku kształtuje się na dość niskim poziomie⁸. Jednocześnie największe zagrożenie upadłością dotyczy firm najmniejszych, tj. mikroprzedsiębiorstw. Ponadto jeszcze gorzej sytuacja przeżywalności firm wygląda jeśli wziąć pod uwagę ich formę prawną prowadzonej działalności. Wyniki *Raportu o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce* (2011), wskazują, że w 2010 roku funkcjonowała ponad połowa osób prawnych (wskaźnik przeżywalności wyniósł 58,1%), podczas gdy w przypadku osób fizycznych, aktywnych była niecała jedna trzecia z nich (31,6%), z populacji podmiotów gospodarczych powstałych w 2005 roku. Przyczyn tego stanu rzeczy można upatrywać w barierach przedsiębiorstw przy prowadzeniu działalności gospodarczej, a ponad połowa firm funkcjonujących na rynku takie bariery identyfikuje (54%). Te przyjmują postać trudności o charakterze popytowym, podażowym lub popytowo-podażowym. Przy czym najbardziej znaczące, to trudności popytowe wynikające z dużej konkurencji na rynku, czyli wysokiego poziomu nasycenia taką samą lub bardzo podobną ofertą rynkową ze strony innych podmiotów. Ten problem dotyka szczególnie firmy handlowe (77% z nich wskazuje na barierę popytową). Biorąc zatem powyższe pod uwagę uzasadnionym jest postulat wspierania podmiotów funkcjonujących na rynku już co najmniej przez 2 lata, bowiem przyjęcie takiej zasady minimalizuje ryzyko wsparcia podmiotów zagrożonych największym prawdopodobieństwem upadłości właśnie w początkowym okresie funkcjonowania. Inną ważną kwestią skutkującą przyznaniem wsparcia lub jego odmową powinien być fakt utworzenia co najmniej jednego miejsca pracy i jego utrzymania przez okres dwóch lat, pod rygorem zwrotu pomocy gdyby warunek nie został spełniony. Wymóg utworzenia miejsca pracy i jego utrzymania przez okres dwóch kolejnych lat podyktowany jest faktem kreacji miejsc pracy na obszarach wiejskich wskutek realizowanych inwestycji. Wsparcie inwestycji w działalność pozarolniczą ze środków publicznych winno przynosić pozytywne efekty nie tylko po stronie modernizacji i/lub rozbudowy aparatu wytwórczego w przedsiębiorstwach, ale także powinno skutkować tworzeniem miejsc pracy, bowiem wówczas urzeczywistnia się idea rozwoju obszarów wiejskich w szerokim ujęciu.

Poziom rzeczywistej przedsiębiorczości można szacować na około 6,51⁹%. Wówczas liczba potencjalnych beneficjentów liczyłaby około 63 tys. osób. Natomiast uwzględniając

⁸ W odróżnieniu od wskaźnika w Polsce, który wynosił 51%, w Holandii wynosił on 69%, w Wielkiej Brytanii i Finlandii – 63% - szerzej patrz: Raport o stanie sektora MSP w Polsce w latach 2001-2002, PARP, Warszawa 2003 r.

⁹ Przy ustalaniu wskaźnika przedsiębiorczości wśród ludności rolniczej wykorzystano dane z publikacji *Obszary wiejskie w Polsce* (GUS, 2011); w tym celu wykorzystano dane o liczbie gospodarstw rolnych, w których prowadzona była równoległe z realizowaną działalnością rolniczą inna działalność niż rolnicza oraz dane o

dotychczasowe wyniki i doświadczenia płynące z realizacji wsparcia w ramach działania *Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw* w latach 2007-2011, można wskazać, że dotychczas zawartych zostało 6364 umów¹⁰, natomiast liczba projektów przedkładanych do realizacji stanowiąca niejako poziom zainteresowania ze strony potencjalnych beneficjentów wynosiła ponad 31 tys. wniosków. Jeśli przyjąć by w latach 2014-2020 poziom skuteczności realizacji projektów z obecnego okresu, to liczba zawartych umów w takim przypadku wynosiłaby około 12,8 tys. projektów.

3.4. 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

Biorąc pod uwagę, że w tym przypadku uruchomienie działalności pozarolniczej wiązać się będzie z przekazaniem dotychczas posiadanego gospodarstwa rolnego innemu rolnikowi w sposób trwały, należałoby umożliwić takiemu rolnikowi tzw. mocny start. Oznacza to, że uruchomienie działalności winno być wspierane w większym wymiarze niż rozpoczynanie działalności przez rolników (15 tys. €), ale jednocześnie należy pamiętać o tym, że prowadzenie działalności gospodarczej obarczone jest ryzykiem¹¹. Dlatego rozsądnym wydaje się podejście, aby wysokość pomocy wynosiła 30 tys. €, ale jej wypłata była rozłożona na 2 części, płatne po 15 tys. €. Wypłatę drugiej części wsparcia należałoby uzależnić od osiągnięcia celów częściowych po pierwszym roku prowadzonej działalności, gdyby zaś cel częściowy nie został osiągnięty dotychczas otrzymana pomoc winna podlegać zwrotowi. Mając na uwadze fakt przekazywania dotychczas użytkowanej ziemi, zauważa się w tym wymiarze pewne podobieństwo tego działania do rent strukturalnych. Pomimo tego powierzchownego podobieństwa, w rzeczywistości można zidentyfikować wiele istotnych różnic. Dlatego wydaje się, że zainteresowanie tym działaniem nie będzie większe niż w przypadku rent strukturalnych. Można więc przypuszczać, że w ramach funkcjonowania tego działania liczba beneficjentów sięgnie 20 tys. rolników.

liczbie gospodarstw rolnych o areale powyżej 1 ha UR; liczba gospodarstw rolnych, w których prowadzona była działalność pozarolnicza wynosiła 115150 szt., zaś liczba gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha UR wynosiła 1769602 szt.; stąd wskaźnik przedsiębiorczości przyjął wartość 6,51% (115150/1769602)

¹⁰ Na podstawie Systemu Informacji Zarządczej ARiMR, wg stanu na 22.03.2012 r.

¹¹ Jak w przypisie 1

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

4.1 Metodologia badania

Strukturę alokacji środków przeznaczonych na działania z Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW na poziomie kraju oraz na poziomie województw obliczono przy wykorzystaniu skonstruowanych w tym celu modeli optymalizacyjnych. Modele optymalizacyjne 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, że:

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

gdzie: α_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.

Przy wykorzystaniu *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 ramach działań pomiędzy województwa, przy założeniu, 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 terenu 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.

Liczbę potencjalnych beneficjentów działań programu obliczono przy wykorzystaniu metodologii przedstawionej w rozdziałach 1-3 ekspertyzy. 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 1 a (i) - młodzi rolnicy przyjęto, że o wsparcie będzie się ubiegać 20% gospodarstw, stąd z liczby 230 tysięcy uprawnionych do wsparcia wyznaczono liczbę potencjalnych beneficjentów na 46 tysięcy. W przypadku działań z Artykułu 20 punkt 1 a (ii), 1 a (iii) oraz 1 b (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 18. Szczegółowe uzasadnienie metodologii obliczeń zawarto w rozdziałach 1-3 opracowania.

Tabela 18.

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 1 a (i))	46,0
Inwestycje w działalność pozarolniczą (Art. 20, punkt 1 b)	68,4
Działalność pozarolnicza na obszarach wiejskich (Art. 20, punkt 1 a (ii))	75,4
Rozwój małych gospodarstw (Art. 20, punkt 1 a (iii))	36,6

Źródło: obliczenia własne

Płatność jednostkową oszacowano w sposób następujący:

- 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 1 a (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 1 a (ii), 1 a (iii) oraz 1 b (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 19. 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 województwa. W przypadku działań działalność pozarolnicza na obszarach wiejskich oraz inwestycje 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 podziału wojewódzkiego rozwój małych gospodarstw ma dotyczyć przede wszystkim tych województw, gdzie dominują gospodarstwa małe tj. od 1 do 3 ha UR.

Tabela 19.

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)	Wskaźnik liczby gospodarstw powyżej 20 ha UR w całkowitej liczbie gospodarstw województwa.
Młodzi rolnicy; (Art. 20, punkt 1 a (i))	Wskaźnik liczby gospodarstw powyżej 10 ha UR w całkowitej liczbie gospodarstw województwa.
Inwestycje w działalność pozarolniczą (Art. 20, punkt 1 b)	Odwrotność wskaźnika wskaźnik liczby gospodarstw prowadzących działalność pozarolniczą w całkowitej liczbie gospodarstw województwa
Działalność pozarolnicza na obszarach wiejskich (Art. 20, punkt 1 a (ii))	Odwrotność wskaźnika wskaźnik liczby gospodarstw prowadzących działalność pozarolniczą w całkowitej liczbie gospodarstw województwa
Rozwój małych gospodarstw (Art. 20, punkt 1 a (iii))	Wskaźnik 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 obliczone w pierwszej części ekspertyzy dane dotyczące liczby potencjalnych beneficjentów poszczególnych działań w ujęciu wojewódzkim (tabela 20). Przyjęto taką samą metodologię obliczania liczby potencjalnych beneficjentów jak w przypadku modelu krajowego, stąd liczba potencjalnych beneficjentów działań jedynie dla działania Inwestycje w środki trwałe jest tożsama z liczbą uprawnionych gospodarstw.

Tabela 20.

Liczba potencjalnych beneficjentów działań Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW w województwach (w 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

4.2 Wyniki

W tabeli 21 przedstawiono proponowaną alokację pomiędzy analizowane działania zawarte w 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. Wysoki udział tego działania w strukturze alokacji jest wynikiem zarówno relatywnie wysokiej potencjalnej liczby beneficjentów działania jak i wysokich ocen skuteczności tego działania nadanych przez rolników. Zbliżony udział w strukturze alokacji

dotyczy działań Inwestycje w działalność pozarolniczą oraz Działalność pozarolnicza na obszarach wiejskich, odpowiednio 13,3% i 15,3 %, przy czym udział ten jest wyższy w przypadku działania Działalność pozarolnicza na obszarach wiejskich 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 kwotą wynoszącą 6,8 % całkowitej kwoty alokacji na analizowane działania.

Tabela 21.

Alokacja pomiędzy analizowane działania zawarte w Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW.

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

Źródło: obliczenia własne

W tabeli 22 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 w strukturze alokacji na to działanie mają otrzymać województwa: małopolskie, podkarpackie, śląskie i świętokrzyskie.

Tabela 22.

Struktura alokacji wojewódzkich dla poszczególnych działań z Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW

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	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 wsparcie 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 województw lubuskiego, opolskiego oraz zachodniopomorskiego.

Struktura alokacji działań Działalność pozarolnicza na obszarach wiejskich oraz Inwestycje w działalność pozarolniczą jest bardzo zbliżona. Najwyższe kwoty wsparcia (powyżej 8% w strukturze alokacji) pochodzące z tych działań mają być skierowane do województw mazowieckiego, lubelskiego, podkarpackiego, śląskiego. Najniższe województw zachodniopomorskiego, warmińsko- mazurskiego oraz opolskiego.

Proponowana struktura alokacji działania Małe gospodarstwo wskazuje, że największa kwota wsparcia ma dotyczyć województw małopolskiego, podkarpackiego, lubelskiego, mazowieckiego oraz świętokrzyskiego. Procentowe wsparcie województw

lubuskiego, pomorskiego warmińsko-mazurskiego oraz zachodniopomorskiego ma być marginalne.

Uwzględniając dane zawarte w tabelach 21 oraz 22 wyznaczono strukturę podziału całkowitej kwoty alokacji pomiędzy poszczególne działania i województwa (tabela 23). Z tabeli tej można odczytać również 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. Udział tego województwa w całkowitej kwocie wsparcia ma wynieść ponad 13,5 %. Jest to województwo, które dominuje w liczbie potencjalnych beneficjentów wszystkich analizowanych działań z Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW. Charakteryzuje się też wysokim w skali kraju udziałem użytków rolnych wynoszącym ponad 18,3%. Około 12% całkowitej kwoty alokacji ma być przeznaczona na 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.

Zbliżony 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% alokacji na to działanie (tabela 22).

Udział województw lubelskiego i warmińsko-mazurskiego w całkowitej kwocie wsparcia analizowanych działań z Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW ma wynieść odpowiednio 7,9 i 6,5%. Struktura alokacji w ramach poszczególnych działań w tych województwach ma być jednak inna. Województwo warmińsko-mazurskie otrzyma relatywnie więcej na Inwestycje w środki trwałe, natomiast lubelskie uzyskuje wyższe udziały w strukturze alokacji wszystkich pozostałych działań.

Najniższy (nieprzekraczający 3,4%) udział w całkowitej strukturze alokacji analizowanych działań uzyskują województwa lubuskie, opolskie oraz świętokrzyskie. Wyniki wojewódzkich modeli optymalizacyjnych dla tych działań są jednak różne (tabela 22). Województwa lubuskie i opolskie mają mieć wyższy udział w kwocie wsparcia przeznaczonej na działanie Inwestycje w środki trwałe, natomiast województwo świętokrzyskie przeważa w udziale wsparcia wszystkich pozostałych działań, a w

szczególności wsparcia małych gospodarstw, gdzie uzyskać ma aż 8,4% całkowitej kwoty alokacji na to działanie.

Udział pozostałych województw w kwocie całkowitej alokacji 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 23.

Struktura alokacji 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 1 a (i))y	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))	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

Wnioski i rekomendacje

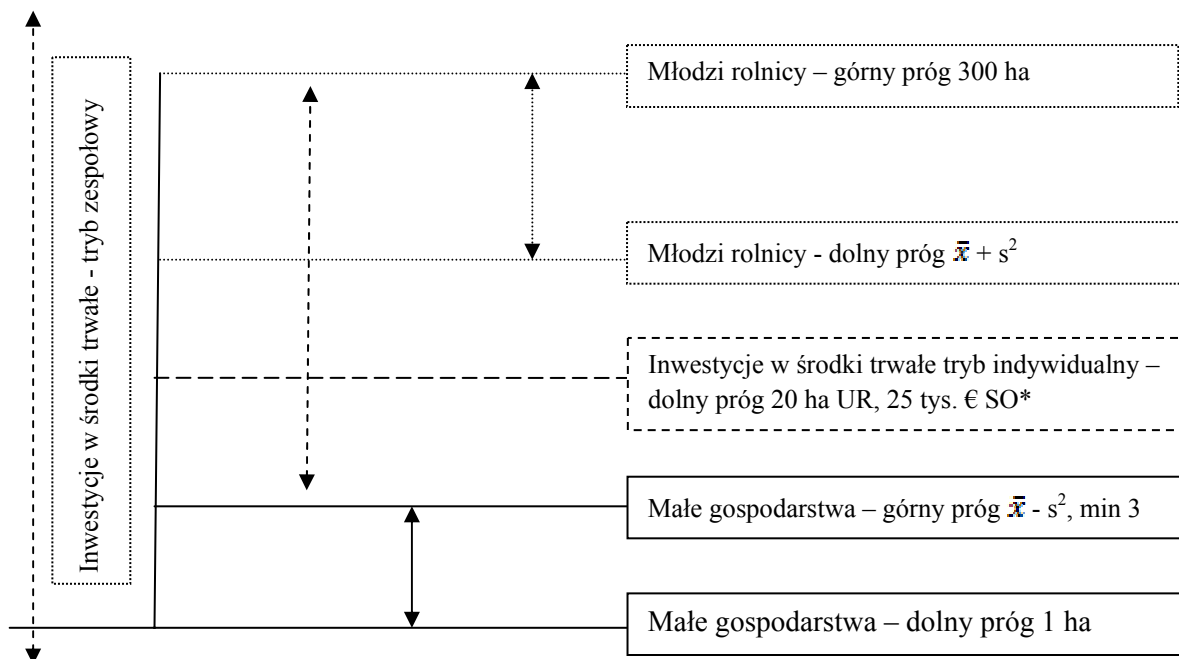
1. Z form wsparcia projektowanych w Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW mogą skorzystać wszystkie typy gospodarstw rolnych i podmiotów tworzących nowe miejsca pracy na obszarach wiejskich (rys. 1, tab. 24). Wzajemne powiązania instrumentów wdrażanych na podstawie art. 18 i 20 projektu rozporządzenia EFRROW przejawiają się poprzez:
 - możliwość indywidualnego oraz zespołowego korzystania z programu wsparcia inwestycji w gospodarstwach rolnych (art. 18),
 - podwyższenie poziomu wsparcia na tworzenie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich (działanie 1.a.ii) dla producentów rolnych, którzy zgodnie z założeniami działania 1.c definitywnie przekazali swoje gospodarstwo innemu rolnikowi,
 - podwyższenie poziomu wsparcia na tworzenie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich (działanie 1.a.ii oraz 1.b) dla działalności gospodarczej wykorzystującej lokalne surowce rolnicze, wytwarzane w gospodarstwie, którego użytkownik korzysta z tej formy pomocy lub poza tym gospodarstwem,
 - uwzględnienie w alokacji finansowej uwarunkowań strukturalnych i społecznych na obszarach wiejskich; na te kwestie odpowiada zaproponowana metoda alokacji środków.
2. Proponowane warunki wsparcia i kryteria dostępu dostosowane są do potencjału produkcyjnego wyrażonego poprzez areał oraz wielkość ekonomiczną (tab. 24).
3. Przyjęte kryteria dostępu oraz konieczność uzyskania docelowo odpowiednich parametrów produkcyjnych ma zapewnić osiągnięcie odpowiednich efektów mikroekonomicznych beneficjentów oraz możliwe najlepsze społecznie wykorzystanie środków pomocowych.
4. Zaproponowane kryteria dostępu w odniesieniu do działań nakierowanych na rozwój działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich powinny przynieść wymierny efekt w postaci nowych miejsc pracy. Na podstawie przeprowadzonych analiz można wnioskować, że realizacja rozwiązań proponowanych w art. 20, wywoła efekt w postaci blisko 165 tys. projektów i co najmniej takiej samej ilości nowych i trwałych miejsc pracy na obszarach wiejskich.
5. Zaproponowane rozwiązania stwarzają możliwości dostępu istotnie przekraczające realizację liczby projektów w perspektywie 2007-2013 (tab. 25), co nie powinno wykluczać potencjalnych beneficjentów, jednocześnie wskazane propozycje będą się też

przekładać na większe efekty wsparcia publicznego ze środków unijnych zgodnie z zasadą pomocniczości.

6. Uzyskana przy wykorzystaniu modelu alokacja krajowa „przyznaje” ponad połowę środków analizowanych działań z Art. 18 i 20 Rozporządzenia EFRROW na Inwestycje w środki trwałe. Ze względu na wysokie potrzeby modernizacyjne polskiego rolnictwa udział ten jest uzasadniony.
7. Zgodnie z uzyskanym rozwiązaniem modelu krajowego zbliżony udział w strukturze alokacji dotyczy działań Inwestycje w działalność pozarolniczą oraz Działalność pozarolnicza na obszarach wiejskich i wynosi odpowiednio 13,3% i 15,3%. Na działanie młodzi rolnicy przeznaczono 10,5% ogólnej kwoty alokacji na działania z Art. 18 i 20 Rozporządzenia, a na Rozwój małych gospodarstw 6,8%.
8. Zaproponowana struktura alokacji uzyskana przy wykorzystaniu modeli wojewódzkich jest odzwierciedleniem potrzeb rolnictwa poszczególnych województw wynikających z ich struktury agrarnej. Alokowane kwoty na poszczególne działania są pochodną liczby potencjalnych beneficjentów działań ukierunkowaną obiektywnym i równym dla wszystkich województw kryterium podziału.
9. Kwoty alokacji na poszczególne działania uzupełniają się w skali kraju, nie doprowadzając do defaworyzacji województw o relatywnie gorszej strukturze agrarnej. Regiony o korzystniejszej strukturze rolnictwa otrzymują więcej środków z działań Inwestycje w środki trwałe oraz młodzi rolnicy. Województwa, z mniej korzystną strukturą agrarną zyskują więcej z działań promujących przedsiębiorczość na obszarach wiejskich oraz wspierających rozwój małych gospodarstw.

Rysunek 1.

Progi dostępu dla działań: Inwestycje w środki trwałe (Art. 18), Rozwój małych gospodarstw (Art. 20, ust.1, litera a) pkt. (iii)) oraz Młodzi rolnicy (Art. 20, ust.1, litera a) pkt. (i)



\bar{x} - średnia powierzchnia indywidualnego gospodarstwa rolnego w danym województwie,

s^2 - odchylenie standardowe skorygowane o udział powierzchni danej grupy obszarowej w powierzchni UR w danym województwie.

* próg wielkości dostępu dotyczy tylko trybu indywidualnego. W przypadku trybu zespołowego ubiegając się o wsparcie z art. 18, dostęp może potencjalnie dotyczyć wszystkich gospodarstw rolnych w Polsce

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 24.

Mapa pomocy na wsparcie inwestycji w środki trwałe – art. 18 oraz wsparcie pozarolniczej działalności na obszarach wiejskich, rozwój gospodarstw rolnych młodych rolników i gospodarstw małych – art. 20

Działanie	Adresaci wsparcia	Kryterium kwalifikacji	Wartość progowa wg kryterium kwalifikacyjnego	Grupa docelowa		Liczba potencjalnych beneficjentów	Kwota wsparcia na 1 beneficjenta
Inwestycje w środki trwałe (art. 18)	Rolnik [tryb indywidualny]	Powierzchnia UR	Min 20 ha UR	124,4 tys. gospodarstw rolnych	127,6 tys.	127,6 tys.	do 75 tys. €
		Wielkość ekonomiczna	Min 25 tys. € SO	106,0 tys. gospodarstw rolnych			
	Rolnik [tryb zespołowy]	Powierzchnia UR	Min 20 ha UR (dla zespołu)	1323,1 tys. gospodarstw rolnych			
		Wielkość ekonomiczna	Min 25 tys. € SO (dla zespołu)				
Rozwój małych gospodarstw (art. 20, ust. 1, lit. a, pkt. iii)	Rolnik indywidualny	Powierzchnia UR [wymóg podstawowy] Wielkość ekonomiczna [wymóg uzupełniający]	Min 1 ha UR Min 8 tys. € SO (po trzech latach)	583,8 tys. gospodarstw rolnych		36,6 tys.	15 tys. €
Młodzi rolnicy (art. 20, ust. 1, lit. a, pkt. i)	Rolnik indywidualny	Powierzchnia UR	Zróżnicowana wg województw	229,9 tys.		46 tys.	15 tys. €
Pomoc na założenie nowego przedsiębiorstwa – działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich (art. 20, ust. 1, lit. a, pkt. ii)	Rolnicy, członkowie gospodarstwa, mikro-przedsiębiorstwa	Utworzenie miejsca pracy dla mieszkańców obszarów wiejskich pozostających bezrobotnymi lub pracującymi w niepełnym wymiarze czasu pracy	x	1,2 mln osób		1,2 mln osób*6,28% = 75,4 tys. osób	15 tys. €

Inwestycje w działalność pozarolniczą (art. 20, ust. 1, lit. b)	Ludność związana w gospodarstwie rolnym (115 tys. podmiotów na obszarach wiejskich) lub Podmioty gospodarcze na obszarach wiejskich (935 tys. podmiotów),	Prowadzenie działalności pozarolniczej w gospodarstwie rolnym	x	1,05 mln osób	1,05 mln osób*6,51% = 68,4 tys. osób	15 tys. €
		Funkcjonowanie w systemie REGON co najmniej 2 lata				
Powiązanie wsparcia z działania art. 20, ust. 1, lit. a, pkt. ii oraz działania art. 20, ust. 1, lit. b z działaniem art. 20, ust. 1, lit. c - roczne płatności dla rolników uczestniczących w systemie płatności dla drobnych producentów rolnych	Rolnicy uczestniczący w systemie dla drobnych producentów rolnych	Trwale wyzbycie się gospodarstwa rolnego	x	x	20 tys. osób	30 tys. €, płatne w dwóch ratach, druga po 1 roku funkcjonowania

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 25.

Porównanie realizacji działań pomiędzy perspektywą 2007-2013 a 2014-2020

Działanie		Realizacja działań w latach 2007-2013			Wielkość dostępu w latach 2014-2020 według rozwiązań proponowanych w ekspertyzie
2014-2020	2007-2013	Wartość docelowa	Złożone wnioski	Zawarte umowy	
Inwestycje w środki trwałe (art. 18)*	Modernizacja gospodarstw rolnych	83 738 - projekty 63 214 - beneficjentów	77 912	46 258	127 600
Rozwój małych gospodarstw (art. 20, ust. 1, lit. a, pkt. iii)	x	x	x	x	36 600
Młodzi rolnicy (art. 20, ust. 1, lit. a, pkt. i)	Ułatwianie startu młodym rolnikom	24 117	29 240	23 329	46 000
Pomoc na założenie nowego przedsiębiorstwa – działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich (art. 20, ust. 1, lit. a, pkt. ii)	Różnicowanie produkcji w kierunku nierolniczym	15 421 - projekty 14 146 - beneficjentów	29 000	10 355	75 400
Inwestycje w działalność pozarolniczą (art. 20, ust. 1, lit. b)	Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	28 670 - projekty 27 300 - beneficjentów	31 252	6 364	68 400
Powiązanie wsparcia z działania art. 20, ust. 1, lit. a, pkt. ii oraz działania art. 20, ust. 1, lit. b z działaniem art. 20, ust. 1, lit. c - roczne płatności dla rolników uczestniczących w systemie płatności dla drobnych producentów rolnych	Renty strukturalne	20 400	28 537	19 938	20 000

*- Szacunek wielkości dostępu dotyczy tylko trybu indywidualnego. W przypadku trybu zespołowego ubiegając się o wsparcie z art. 18, dostęp może potencjalnie dotyczyć wszystkich gospodarstw rolnych w Polsce

Źródło: Opracowanie własne

Literatura

1. Analiza działalności gospodarczych prowadzonych na terenie wiejskim, Działanie 2.1 Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie
2. *Charakterystyka gospodarstw rolnych 2007*, GUS, Warszawa
3. Drygas M. (2011), *Przedsiębiorczość na tle zmian społecznych na wsi, sposoby wzmocnienia pozycji rolnika w łańcuchu żywnościowym (w:) Potencjał obszarów wiejskich szansa rozwoju*, Forum Debaty Publicznej, Warszawa
4. Durand i Huylenbroeck (2003), *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.
5. Goraj L., Cholewa I., Osuch D., Płonka R. (2010): *Analiza skutków zmian we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych*. Polski FADN
6. *Obszary wiejskie w Polsce (2011)*, GUS, Warszawa
7. Poczta W. (2010), *Wspólna Polityka Rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa*
8. *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, (2011)*, PARP, Warszawa
9. *Raport o stanie sektora MSP w Polsce w latach 2001-2002 (2003)*, PARP, Warszawa
10. *Raport z wyników - Powszechny Spis Rolny 2010. (2011)*, GUS, Warszawa
11. *Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego Dz. U. z 2003 r. Nr 64, poz. 592 z późn. zm.)*
12. www.fadn.pl
13. www.krus.gov.pl
14. www.stat.gov.pl
15. *Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011; Podstawowe informacje o sytuacji demograficzno-społecznej ludności Polski oraz zasobach mieszkaniowych*, GUS, Warszawa
16. *Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2010 roku*. Polski FADN 2011