

WAWRZYNIEC CZUBAK  
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu  
Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie

## WPR PO 2013 ROKU – OKREŚLENIE BENEFICJENTÓW WYBRANYCH DZIAŁAŃ<sup>1</sup>

### 1. Wstęp

Od momentu wprowadzenia międzynarodowych regulacji w obszarze rolnym w Europie Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej była wielokrotnie modyfikowana. Na różnych etapach funkcjonowania WPR przyczyny zmian były różne, ale generalnie reformy wynikały z potrzeby dostosowania polityki do bieżących wyzwań i uwarunkowań wewnętrznych oraz zewnętrznych (Tomczak 2009). Zmiany dotyczyły ustanowienia mechanizmu redukcji kosztów budżetowych związanych z nadwyżkami, usunięcia różnic między regionami, utrzymania pozytywnych elementów już osiągniętych, w tym: bezpieczeństwa dostaw, stabilności cen, dochodów rolniczych, wolnego handlu wewnętrznego (Ritson i Fearne 1984). W obecnej sytuacji dyskusja w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej UE po 2013 roku została zainicjowana podczas przeglądu (Health-Check) funkcjonowania WPR w pierwszych latach okresu programowania 2007-2013. Już wtedy proponowano m.in. odchodzenie od instrumentów interwencyjnych w niektórych sektorach i ich stopniową liberalizację. Formalne rozpoczęcie prac nad reformą otwierała publikacja komunikatu Komisji Europejskiej pt.: „*Wspólna Polityka Rolna - w stronę 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*” (*The CAP towards 2020...* 2010). Odnosząc się do komunikatu Komisji Europejskiej Parlament Europejski przygotował raport w sprawie reformy WPR. Prace koordynował i sprawozdanie

<sup>1</sup> W opracowaniu wykorzystano materiały opracowania: Poczta W., Czubak W., Kiryluk-Dryjska E., Sadowski A., Siemiński P (2012): *Koncepcja ukierunkowania wsparcia gospodarstw rolnych w perspektywie 2014-2020*. MRiRW.

wyników przedstawił Albert Dess, stąd ten raport Parlamentu określono mianem raportu Dessa. Finalny etap w procesie reformowania WPR został zainicjowany wraz z ogłoszeniem w dn. 12 października 2011 r. przez komisarza do spraw rolnictwa Daciana Ciolosa propozycji legislacyjnych odnośnie podstawowych aktów prawnych mających stworzyć nową WPR, w tym przede wszystkim ustanawiających zasady płatności bezpośrednich oraz wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Matyba 2012).

Planowane wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich ma się przyczyniać do realizacji horyzontalnych priorytetów WPR w zakresie innowacji, środowiska i klimatu. Stawiane wyzwania mają umożliwić osiągnięcie zrównoważonego rozwoju terytorialnego rolnictwa i obszarów wiejskich, wpisując się jednocześnie w realizację strategii Europa 2020. W nakreślonych priorytetach gospodarczych celem strategicznym jest zagwarantowanie wystarczającej produkcji żywności, poprzez podniesienie konkurencyjności sektora rolnego i zwiększenie jego udziału w wartości dodanej łańcucha żywnościowego, odpowiednio wysokich dochodów rolniczych, ograniczanie wahań cenowych oraz utrzymanie produkcji rolniczej i żywotności obszarów o niekorzystnych warunkach naturalnych. W zakresie środowiskowym i klimatycznym celem strategicznym jest zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi, osiąganym poprzez innowacje nakierowane na promowanie „zielonego wzrostu”, zagwarantowanie dostarczania dóbr publicznych przez rolnictwo, działania na rzecz łagodzenia zmian klimatycznych. Z kolei kontynuacja wspierania aktywizacji obszarów wiejskich, zatrudnienia i stworzenie warunków dla różnorodności społecznej i strukturalnej stały się wyzwaniami zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Główne cele II filaru WPR i zasady przyznawania środków określono w *Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich* (2011).

## 2. Inwestycje w środki trwałe

Rozporządzenie przewiduje możliwość realizacji działań inwestycyjnych. Wsparcie w ramach tego mechanizmu obejmuje materialne lub niematerialne inwestycje w środki trwałe, które poprawiają ogólną efektywność gospodarstwa rolnego. Ekonomiczna efektywność inwestycji współfinansowanych środkami pomocowymi i techniczna efektywność wykorzystania nabytych przedmiotów inwestycji zależy między innymi od cech samego gospodarstwa rolnego. Dlatego celem analizy, w odpowiedzi na oczekiwania maksymalnej efektywności wykorzystania wsparcia, było określenie progu wielkości gospodarstw rolnych uprawianych do ubiegania się o środki. Wykorzystano w tym celu dane Wyników

Standardowych Polskiego FADN za rok 2010 oraz wyniki Powszechnego Spisu Rolnego 2010.

Założono, że mikroekonomiczna efektywność inwestycji oraz makroekonomiczna racjonalność wydatkowania środków na wsparcie inwestycji zapewniona zostanie w przypadku przyznania ich gospodarstwom, które spełniają dwa kryteria: charakteryzują się dodatnimi inwestycjami netto i są zdolne osiągnąć dochód na poziomie co najmniej średniego wynagrodzenia.

Pierwsze kryterium, czyli inwestycje netto, stanowią zmienną systemową rachunkowości rolniczej i zgodnie z definicją FADN (*Wyniki standardowe...* 2010) są to inwestycje brutto (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.

Z kolei realizowany dochód parytetowy określono jako dodatnia różnica wartości dochodu z gospodarstwa rolnego pomniejszonego o obciążenia ubezpieczeniowe<sup>2</sup> i wartość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia:

$$DP = SE430 - (KRUS \times SE015 \times 12) - (WYN \times 12)$$

gdzie:

DP – dochód parytetowy

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

KRUS – składka KRUS ([www.krus.gov.pl](http://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](http://www.stat.gov.pl))

W delimitacji podmiotów mogących ubiegać się o środki wsparcia inwestycji kierunkowano się dwiema zasadami zaangażowania środków publicznych w dzia-

<sup>2</sup> W kalkulacji od dochodu parytetowego odjęto składki KRUS przeliczone na osobę pełnozatrudnioną pracy własnej (FWU – family work unit) ze względu na to, że koszty ubezpieczeń społecznych rolników (KRUS), jako wydatki prywatne nie są według metodyki FADN uwzględniane w kalkulacji dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego, a z kolei wartość porównywanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia umniejszona jest o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe oraz chorobowe.

łałości 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 o dodatnich inwestycjach netto i zdolności do realizacji dochodu parytetowego zakładały, że gospodarstwa rolne muszą posiadać:

- określony areał użytków rolnych – ponieważ ziemia jest podstawowym czynnikiem produkcji w rolnictwie, dlatego użytki rolne w największym stopniu determinują skalę produkcji rolnej, lub
- odpowiedni 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.

W celu wyznaczenia gospodarstw uprawnionych do wsparcia wykorzystano grupowanie gospodarstw według wielkości ekonomicznej, stosowane w FADN, którego miarą od roku 2010 roku jest standardowa produkcja<sup>3</sup> (SO – *standard output*). 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. W pozostałych dwóch grupach, czyli: bardzo małe i małe, inwestycje netto były ujemne. 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 ([www.fadn.pl](http://www.fadn.pl)). 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. W ten sposób granicę wielkości ekonomicznej (liczonej standardową produkcją) określono na 25 tys. € dla gospodarstw posiadających odpowiedni potencjał ekonomiczny – są w stanie realizować inwestycje netto oraz dokonać opłaty pracy na poziomie co najmniej parytetowym.

<sup>3</sup> 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.

Podstawowym przyjętym kryterium kwalifikacji gospodarstw rolnych do korzystania z funduszy wsparcia inwestycji w środki trwałe jest dolna granica obszaru gospodarstwa. Ziemia reprezentuje pewien obiektywny, niezmienny (w krótkim okresie czasu) potencjał podmiotów rolnych. Z danych FADN wynika, że średnia powierzchnia w przyjętym granicznym (SO powyżej 25 tys. €) przedziale gospodarstw „średnio małych” wynosi 32,3 ha, a poprzedzającej grupie obejmującej gospodarstwa „małe” średnio 15,8 ha. Przy uwzględnieniu odchyłek od średniej powierzchni można szacować, że dochód parytetowy oraz zdolność do realizacji inwestycji netto posiadają podmioty o powierzchni powyżej 20 ha i tę powierzchnię przyjęto jako powierzchniowe kryterium uprawniające do korzystania ze środków w ramach działania *Inwestycje w środki trwałe*. 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.

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 potencjalnego wykluczenia gospodarstw wysoce intensywnych. Przyjęte kryterium ekonomiczne (25 tys. € SO) w skali kraju spełnia około 106 tys. gospodarstw, co stanowi niecałe 7% podmiotów o powierzchni powyżej 1 ha ([www.fadn.pl](http://www.fadn.pl)).

Przy uwzględnieniu obu przyjętych kryteriów (rozłącznie), tj. wielkości ekonomicznej i powierzchniowego, wynika, że w 4 województwach (dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, opolskim i wielkopolskim) 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 potencjalnych 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). Zróżni-

cowanie 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%) (tabela 1). To zróżnicowanie wynika ze struktury agrarnej i intensywności produkcji w danym obszarze. Konsekwencją zróżnicowania struktury obszarowej jest odsetek UR który były objęty wsparciem. W całym kraju gospodarstwa spełniające kryterium ekonomiczne lub powierzchniowe zagospodarowywały 50% powierzchni użytków rolnych. Największa część (ponad ¾ powierzchni UR ogółem) kwalifikuje się w województwie zachodniopomorskim, opolskim, warmińsko-mazurskim i lubuskim.

Tabela 1

**Liczba potencjalnych beneficjentów proponowanego działania**  
*Inwestycje w środki trwałe w oparciu o kryterium powierzchni (UR > 20 ha)*  
**lub wielkości ekonomicznej (SO > 25 tys. €)**

Wyszczególnienie	Gospodarstwa rolne		Użytki rolne	
	Liczba [tys.]	Udział [liczba gosp. >1 ha = 100] %	Powierzchnia [tys. ha]	Udział [powierzchni UR gosp. >1 ha =100] %
<b>Polska</b>	<b>127,6</b>	<b>8,2</b>	<b>7 664,5</b>	<b>50,3</b>
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 (2011), Wyniki Standardowe 2011*, [www.fadn.pl](http://www.fadn.pl)

Z dotychczas wdrażanych działań wsparcia inwestycji, począwszy od programu SAPARD, w każdym kolejnym programie rosła liczba złożonych wniosków (tabela 2). Łączna liczba beneficjentów przekroczyła 90 tys. gospodarstw.

Tabela 2

**Liczba i kwoty wsparcia zrealizowanych projektów w ramach kolejnych działań wsparcia inwestycji w gospodarstwach rolnych**

	SAPARD działanie „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”		SPO „Rolnictwo”działanie 1.1. „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”		PROW 2007-2013 działanie 121 „Modernizacja gospodarstw rolnych”		Razem	
	Liczba zawartych umów	Kwota płatności (mln zł)	Liczba zawartych umów	Kwota płatności (mln zł)	Liczba zawartych umów	Kwota płatności (mln zł)	Liczba zawartych umów	Kwota płatności (mln zł)
Dolnośląskie	262	10,7	756	105,7	1 782	206,6	2 800	323,0
Kujawsko - pomorskie	1 107	55,1	1 966	196,9	4 341	439,3	7 414	691,3
Lubelskie	1 448	61,2	2 998	233,9	6 903	494,8	11 349	790,0
Lubuskie	132	5,9	264	40,5	790	126,0	1 186	172,4
Łódzkie	879	41,0	2 338	187,4	4 244	287,3	7 461	515,7
Małopolskie	828	34,8	1 200	91,0	2 452	148,6	4 480	274,4
Mazowieckie	3 151	139,0	4 032	365,1	9 887	812,0	17 070	1316,2
Opolskie	202	9,5	588	70,0	1 384	158,2	2 174	237,7
Podkarpackie	219	9,5	569	54,4	1 397	97,4	2 185	161,3
Podlaskie	444	25,2	2 020	206,1	4 460	554,5	6 924	785,8
Pomorskie	631	29,5	841	117,5	1 964	252,8	3 436	399,8
Śląskie	219	11,0	539	57,2	1 004	92,7	1 762	160,9
Świętokrzyskie	1 169	43,7	1 686	110,3	2 869	177,5	5 724	331,5
Warmińsko - mazurskie	359	18,1	805	122,6	2 468	331,2	3 632	471,9
Wielkopolskie	1 722	88,2	2 918	376,5	6 130	817,7	10 770	1282,5
Zachodniopomorskie	155	6,4	559	83,3	1 161	198,5	1 875	288,2
Polska	12 927	588,5	24 079	2 418,5	53 236	5 195,3	90 242	8202,3

Źródło: Informacja o stanie realizacji... (2009), Informacja o liczbie i kwotach... (2011), Raport z wyników... (2011), Rozporządzenie... (2011), System Informacji... (2012), Czubak 2013.

W ujęciu regionalnym potencjalna liczba kwalifikujących się gospodarstw (tabela 1) koresponduje z liczbą dotychczas zrealizowanych inwestycji (tabela 2), a współczynnik korelacji wynosił 0,7. Tak więc zaproponowany sposób delimitacji potencjalnych beneficjentów i wyniki regionalnego ich rozkładu wskazują na zbieżność między dotychczasowym wdrażaniem działań a wyznaczonym rozkładem na lata 2014-2020. Biorąc pod uwagę wyniki łącznie wszystkich programów, największa ilość złożonych wniosków i wykorzystanych środków przypadła na województwa środkowej części kraju, tj. mazowieckie, wielkopolskie, lubelskie, podlaskie, kujawsko-pomorskie, łódzkie. Trafiło tu 2/3 z 8,2 mld zł jakie do tej

pory ARiMR przekazała rolnikom z tytułu SAPARD, SPO 2004-2006 i PROW 2007-2013. Koncentracja przestrzenna w regionach środkowej Polski była charakterystyczna we wszystkich kolejnych programach. Wynikało to z ogólnej powierzchni wymienionych województw i liczby gospodarstw tam zlokalizowanych. Współczynnik korelacji między łączną kwotą wypłaconych środków a powierzchnią UR (w gospodarstwach powyżej 1 ha) wynosił 0,95. Z kolei współczynnik korelacji między liczbą gospodarstw rolnych (powyżej 1 ha UR) w poszczególnych województwach a liczbą wykonanych projektów wynosił 0,78. Wskaźnik korelacji jest duży, co wynika z tego, że liczba podmiotów zlokalizowanych w województwie jest zależna od obszaru danego rejonu. Zjawisko koncentracji środków pomocowych jest w polityce rolnej nieuniknione i może mieć też wymiar pozytywny w osiągnięciu zamierzonych celów. Jeśli zachodzi koncentracja podmiotowa, to proces ten znajdzie wyraz także w agrarnej i produkcyjnej koncentracji regionalnej. Można się spodziewać, że nadal najwięcej środków trafi do tych regionów, w których dominują podmioty duże, silne ekonomicznie i wspierane przepływem wiedzy oraz wsparcia doradczego. Biorąc pod uwagę dążenie do osiągnięcia dużej skuteczności całej palety działań (nie tylko wsparcia inwestycji) w programach pomocowych, już na etapie konceptualizacji i programowania uwzględniono zróżnicowanie regionalne. Na przykład w programie PROW 2007-2013 „przewidziano możliwość dokonania podziału środków przeznaczonych na finansowanie niektórych działań pomiędzy województwa. Podział oparty na mierzalnych wskaźnikach charakteryzujących potencjał i potrzeby regionów (...) w ten sposób zapewnia zrównoważony dostęp do wsparcia, a jednocześnie dostosowanie go do specyfiki regionów. Rozwiązanie to dotyczy przede wszystkim działań o charakterze inwestycyjnym. Dla działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” podział kwoty odzwierciedla powierzchnię UR i liczbę potencjalnych beneficjentów tego działania w poszczególnych regionach” (*Program Rozwoju Obszarów Wiejskich...* 2011). Konsekwencją przyjęcia wojewódzkiego podziału środków było zabezpieczenie środków dla tych regionów, w których korzystanie z wsparcia przebiega wolniej, ponieważ rolnicy składają mniej wniosków i na mniejszą kwotę wsparcia. Przykładem regionalnego zróżnicowania aktywności potencjalnych beneficjentów było województwo wielkopolskie. Zainteresowanie wsparciem było tak duże, że wymusiło zmianę przepisów wdrażania programów i już po drugim (z trzech dotychczas przeprowadzonych) naborze środki zostały wyczerpane. Można sądzić, że przyjęcie jednej krajowej puli spowodowałoby wykorzystanie znakomitej części wsparcia przez beneficjentów z obszarów o dotychczas największym zainteresowaniu.

Aby wyeliminować nadmierną koncentrację wsparcia w podmiotach największych, gospodarstwa niespełniające ani wyznaczonego kryterium powierzchniowego (20 ha UR) ani wielkości ekonomicznej (25 tys. € SO) mogłyby ubiegać się

o dofinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach trybu zespołowego. Warunkiem byłoby użytkowanie przez członków zespołu łącznej powierzchni nie mniejszej niż 20 ha lub uzyskanie standardowej produkcji o wartości minimum 25 tys. €. Takie podejście pozwoliłoby uniknąć wykluczenie gospodarstw rolnych, objąć wsparciem liczniejszą grupę, a jednocześnie zachować zasady racjonalności wydatkowania środków i efekt zachęty dla podmiotów mniejszych.

### 3. Rozwój małych gospodarstw i wsparcie młodych rolników

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 ustalać 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). Podobnie jak we wspieraniu inwestycji, także w obu przypadkach kryterium dostępu do wsparcia powinno bazować na powierzchni 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 dla każdego województwa minimalna powierzchnia wynosiłaby 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. W województwach, gdzie wynik tej różnicy wyniósł mniej niż 3 ha, górny próg ustalono na 3 ha. Dotyczyło województwa dolnośląskiego, lubuskiego, małopolskiego, opolskiego, podkarpackiego, śląskiego i zachodniopomorskiego. Wynika to nie tyle ze średniej powierzchni przeciętnego gospodarstwa rolnego (większy średni areał posiadały gospodarstwa w województwie zachodniopomorskim, warmińsko-mazurskim, pomorskim, lubuskim, kujawsko-pomorskim i opolskim), lecz relatywnie małego zróżnicowania mierzonego odchyleniem standardowym. Niemniej, łączna liczba potencjalnie uprawnionych podmiotów wynosi około 583,8 tys., co stanowi około 40% wszystkich podmiotów o powierzchni powyżej 1 ha, a użytkują one 1 415 tys. ha UR, czyli zaledwie 10,8% wszystkich UR (tabela 3). 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. 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 kwalifikowałyby się do skorzystania ze wsparcia. W województwach o najlepszej strukturze agrarnej (pomorskie i zachodniopomorskie) byłyby to około 25% gospodarstw.

Tabela 3

**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] %	Powierzchnia [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...* (2011).

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. Podobnie jak we wcześniej omawianych 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. 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. Liczba gospodarstw spełniających kryterium wielkości powierzchni to 228,7 tys., czyli około 15% wszystkich podmiotów o powierzchni powyżej 1 ha (tabela 4). 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 4

#### 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

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] %
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...* (2011).

#### 4. Podsumowanie

Proponowane warunki wsparcia i kryteria dostępu dostosowane są do potencjału produkcyjnego wyrażonego poprzez areał oraz wielkość ekonomiczną. Przyjęte kryteria dostępu mają zapewnić osiągnięcie odpowiednich efektów mikroekonomicznych beneficjentów oraz możliwe najlepsze społecznie wykorzystanie środków pomocowych.

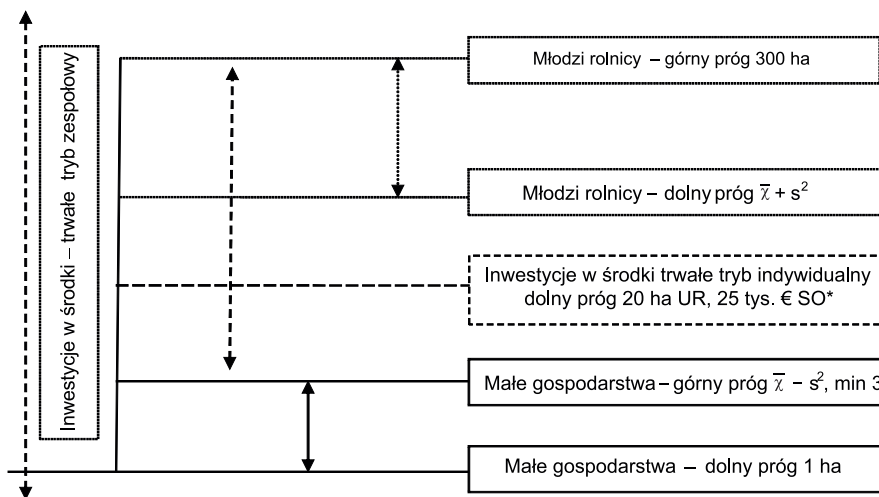
Zaproponowane rozwiązania w kolejnym siedmioletnim okresie programowania stwarzają możliwości dostępu przekraczające realizację liczby projektów w przed i po akcesyjnych programach (a więc ostatnich dwunastu latach), co nie powinno wykluczać potencjalnych beneficjentów, jednocześnie wskazane propozycje delimitacji będą się też przekładać na większe efekty wsparcia publicznego ze środków unijnych zgodnie z zasadą pomocniczości.

Ustalają górne i dolne progi dostępu do pomocy w ramach małych gospodarstw oraz młodych rolników za kryterium dostępu do wsparcia przyjęto powierzchnię użytków rolnych gospodarstw (wykres 1).

Ze względu na znaczne zróżnicowanie struktur rolnych w poszczególnych regionach Polski, progi dostępu zróżnicowano regionalnie. Przyjęty algorytm powodował, że nie wystąpiło znaczące zróżnicowanie regionalne, a proponowane działania tworzyły kompleks wsparcia działalności rolniczej, nasilony w zależności od struktury agrarnej.

Wykres 1

### Progi dostępu dla działań: Inwestycje w środki trwałe, rozwój małych gospodarstw oraz wsparcie młodych rolników



$\bar{x}$  – 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 zespółowego ubiegając się o wsparcie z art. 18, dostęp może potencjalnie dotyczyć wszystkich gospodarstw rolnych w Polsce.

Źródło: Opracowanie własne.

## LITERATURA

1. Czubak W. (2013): *Rozwój rolnictwa w Polsce z wykorzystaniem wybranych mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*. Rozprawy Naukowe nr 458, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań. ISSN 1896-1894, ISBN 978-83-7160-704-2, ss. 322.
2. *Informacja na temat realizacji PROW 2007-2013 według stanu na dzień 30 czerwca 2012 r.* (2012): Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, Warszawa [online], [http://www.arimr.gov.pl/uploads/media/17072012\\_MGR\\_7-13.pdf](http://www.arimr.gov.pl/uploads/media/17072012_MGR_7-13.pdf).
3. *Informacja o liczbie i kwotach złożonych wniosków o pomoc oraz kwotach zrealizowanych płatności w ramach SPO „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich”* (2011): System Informacji Zarządczej ARiMR [online], [http://www.arimr.gov.pl/uploads/media/-290610\\_SPO\\_rolny.pdf](http://www.arimr.gov.pl/uploads/media/-290610_SPO_rolny.pdf).

4. Matyba N. (2013): *Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku - raport*. BRWS. Bruksela.
5. Poczta W., Czubak W., Kiryluk-Dryjska E., Sadowski A., Siemiński P (2012): *Koncepcja ukierunkowania wsparcia gospodarstw rolnych w perspektywie 2014-2020*. MRiRW, Warszawa; ss. 58.
6. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)* (2011): MRiRW, Warszawa.
7. *Raport z wyników - Powszechny Spis Rolny 2010*. (2011): GUS, Warszawa.
8. Ritson H., Fearn A. (1984): *Long-term goals for the CAP*. European Review of Agricultural Economics. Tom 11 (2), str. 207-216.
9. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lipca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. (2011). Dziennik Ustaw nr 168, poz. 1011.
10. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). (2011). KOM(2011) 627. Komisja Europejska. Bruksela. [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_pl.pdf).
11. System Informacji Zarządczej ARiMR. (2011). [online], <http://www.arimr.gov.pl>.
12. The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. (2010). COM(2010) 672. Komisja Europejska. Bruksela. [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/com2010-672\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/com2010-672_en.pdf).
13. Tomczak F. (2009): *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, IERiGŻ-PIB Program Wieloletni 2005-2009 zeszyt nr 125, ss. 137, Warszawa
14. *Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2010 roku*. (2011). Zakład Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB, Warszawa; ss. 61.
15. [www.fadn.pl](http://www.fadn.pl).

WAWRZYNIEC CZUBAK

#### WPR PO 2013 ROKU – OKREŚLENIE BENEFICJENTÓW WYBRANYCH DZIAŁAŃ<sup>4</sup>

**Słowa kluczowe:** *Wspólna Polityka Rolna, wsparcie działań inwestycyjnych, młody rolnik*

#### STRESZCZENIE

Od momentu wprowadzenia regulacji w obszarze rolnym w Europie Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej była wielokrotnie modyfikowana. Obecnie trwa dyskusja w sprawie przyszłości WPR UE po 2013 roku.

W odniesieniu do działań inwestycyjnych celem analizy było określenie progu wielkości gospodarstw rolnych uprawnionych do ubiegania się o środki i liczby potencjalnych beneficjentów. Przy uwzględnieniu kryteriów minimalnego areału użytków rolnych oraz

---

<sup>4</sup> W opracowaniu wykorzystano materiały opracowania: Poczta W., Czubak W., Kiryluk-Dryjska E., Sadowski A., Siemiński P (2012): *Koncepcja ukierunkowania wsparcia gospodarstw rolnych w perspektywie 2014-2020*. MRiRW.

wielkości ekonomicznej okazuje się, że ze wsparcia działań inwestycyjnych mogłoby skorzystać około 127 tys. gospodarstw rolnych. W ujęciu regionalnym można się spodziewać, że nadal najwięcej środków trafi do tych regionów, w których dominują podmioty duże, silne ekonomicznie i wspierane przepływem wiedzy oraz korzystające ze wsparcia doradczego. Przy określeniu górnych i dolnych progów dostępu do pomocy w ramach małych gospodarstw oraz młodych rolników w obu przypadkach kryterium dostępu do wsparcia powinno bazować na powierzchni użytków rolnych gospodarstw. Liczba potencjalnie uprawnionych podmiotów do skorzystania ze wsparcia dla małych gospodarstw wynosi około 583,8 tys. Dla wsparcia młodych rolników oszacowano około 46 tys. potencjalnych beneficjentów działania.

WAWRZYNIEC CZUBAK

CAP AFTER 2013 - DEFINING BENEFICIARIES OF SELECTED ACTIVITIES

**Key words:** *Common Agricultural Policy, support of investment activities, young farmer*

#### SUMMARY

Since the introduction of the European Union Common Agricultural Policy, this policy has been frequently modified. Currently there is a discussion on the future of the EU CAP after 2013.

With regard to the investment activities the main goal of the analysis was to determine a threshold for allowing agricultural holdings to access the support and to estimate the number of potential beneficiaries. Taking into account the criteria of utilized agricultural area and economic size, about 127 thousand farms can benefit from the support for *Investments in physical assets*. In regional aspect, it is expected that the majority of funds still will go to the regions dominated by large entities, economic strong and using advisory support. In defining upper and lower thresholds for allowing agricultural holdings access to support to the development of small farms and young farmers, in both case, the criteria of access to support should be based on the utilized agricultural area. Number of potentially eligible entities of the development of small farms is about 583.8 thousand. For young farmers it is estimated to about 46 thousand potential beneficiaries.

czubak@up.poznan.pl