

**Monika Mejszelis**

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

**Dagmara Zuzek**

Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

---

## POSTAWY ROLNIKÓW WOBEC MOŻLIWOŚCI POZYSKIWANIA ŚRODKÓW W RAMACH POMOCY PUBLICZNEJ NA OBSZARZE WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

**Streszczenie:** Wykorzystanie przez rolników wsparcia z funduszy publicznych ma wzmocnić ekonomicznie gospodarstwa rolne, zwiększyć konkurencyjność sektora rolno-spożywczego oraz zapewnić możliwość różnicowania działalności gospodarczej dla pozyskania i stworzenia alternatywnych źródeł dochodów mieszkańców wsi. Podejmując badania, przyjęto założenie, że największe korzyści osiągają beneficjanci funduszy publicznych o największym potencjale rozwojowym. W artykule skupiono się na przyszłych zmianach w gospodarstwach rolnych oraz absorpcji środków publicznych w ramach wsparcia poszczególnych grup rolników i ich gospodarstw, dostępie do informacji o możliwościach uzyskania wsparcia, a także zainteresowaniu rolników kursami i szkoleniami dokształcającymi. Badaniem zostali objęci losowo wybrani rolnicy i ich rodziny, których gospodarstwo nie przekracza 300 ha.

**Słowa kluczowe:** pomoc publiczna, postawy rolników, sektor rolno-spożywczy

### 1. Wstęp

Przekształcenia strukturalne w rolnictwie i gospodarce żywnościowej oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich należą wciąż do najważniejszych wyzwań, jakie stoją przed Polską. Wynika z pozycji rolnictwa w strukturze gospodarki polskiej, pomimo udziału w produkcji krajowym brutto na poziomie ok. 3%, a także skali niezbędnych dostosowań całości sektora żywnościowego do warunków konkurencji na Jednolitym Rynku Unii Europejskiej. Przekształcenia te nie byłyby możliwe bez wsparcia w ramach pomocy publicznej procesów rozwojowych i modernizacyjnych wszystkich regionów i grup społecznych w Polsce. Mówiąc o pomocy publicznej, należy rozumieć przepływ pieniężnych środków publicznych nie bezpośrednio z budżetu państwa, a od podmiotów finansowanych ze środków publicznych, przy czym

pomoc publiczną mogą stanowić środki z krajowego budżetu i środków pochodzących z budżetu UE<sup>1</sup>.

Od momentu akcesji, poza uruchomieniem płatności bezpośrednich, ARiMR (agencja płatnicza) zrealizował dwa istotne programy pomocowe na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich:

- Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006, wynikający ze Wspólnej Polityki Rolnej,
- Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”, zrealizowany w ramach polityki regionalnej UE.

Celem PROW było wspieranie przemian strukturalnych w rolnictwie oraz wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Plan stanowił podstawę budowania europejskiego modelu rolnictwa opartego na WPR, przy uwzględnieniu roli władz szczebla regionalnego, przy czym celami strategicznymi były: zrównoważony rozwój obszarów wiejskich oraz poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej.

Polityka zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich obejmowała wszystkie rodzaje działalności (w tym rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo, usługi, małą i średnią przedsiębiorczość itp.). Odnosiła się także do tak różnorodnych działań, jak rozwój kapitału ludzkiego, ochrona gleb, poprawa gospodarki wodnej, ochrona różnorodności biologicznej, zaopatrzenia wsi w energię, zwiększenie udziału ludności w podejmowaniu decyzji dotyczących wykorzystania zasobów. Najważniejszą kwestią było wdrożenie bardziej wydajnych i przyjaznych środowisku technologii, takich jak nawożenie minimalizujące straty i niepowodujące zanieczyszczenia wody, zintegrowane systemy ochrony roślin i zwierząt, minimalizujące zagrożenie niebezpiecznymi związkami chemicznymi, prowadzenie wypasu zintegrowanego, uwzględniającego ochronę zasobów naturalnych.

Natomiast podnoszenie konkurencyjności gospodarstw w ramach PROW odbywało się przede wszystkim poprzez wdrażanie instrumentów, takich jak:

- renty strukturalne;
- wspieranie gospodarstw niskotowarowych;
- grupy producentów rolnych.

Dodatkowo realizowane były działania z zakresu pomocy technicznej, której zadaniem było usprawnić przebieg wdrażania innych działań PROW oraz uzupełnienia płatności bezpośrednich. Wszystkie działania były finansowane z Sekcji Gwarancji EAGGF oraz ze środków krajowych, przeznaczonych na ten cel w ustawie budżetowej.

PROW realizowany był w latach 2004–2006 (ostatnie płatności zrealizowano w 2008 r.), a jego założenia były spójne z innymi programami strukturalnymi, a

---

<sup>1</sup> A. Milewska, *Pomoc publiczna w rolnictwie – wybrane aspekty*, Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia, nr 8 (3), Wydaw. SGGW, Warszawa 2009, s. 92–102.

zwłaszcza z Sektorowym Programem Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”, którego celami były:

- poprawa konkurencyjności oraz trwałego i zrównoważonego rozwoju sektora rolnego;
- wsparcie przemysłu przetwórczego w celu poprawy jego pozycji konkurencyjnej;
- wsparcie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich.

Istotę programu stanowiła poprawa dochodów w rolnictwie i na wsi oraz ograniczenie bezrobocia ludności wiejskiej. Program miał też na celu poprawę bezpieczeństwa i jakości żywności oraz rynkowe ukierunkowanie produkcji.

W ramach pomocy publicznej wsparto działania nastawione na poprawę struktur rolnych, wzmocnienie konkurencyjności gospodarstw i kształtowanie produkcji w zgodzie z wymogami rynku. Z funduszy publicznych finansowano zarówno bezpośrednio wsparcie inwestycyjne, jak również działania szkoleniowe i doradcze. Rezultatem procesów modernizacyjnych w rolnictwie miała być poprawa dochodów rolników oraz polepszenie warunków ich pracy. Poprzez szkolenia i doradztwo tworzone miały być warunki dla racjonalnego i pełnego wykorzystania instrumentów dostępnych dla wsi i rolnictwa w warunkach integracji z UE.

Tworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju terenów wiejskich realizowano głównie poprzez kształtowanie warunków życia ludności zamieszkałej na obszarach wiejskich, które odpowiadają standardom cywilizacyjnym i pozwalają mieszkańcom wsi realizować ich cele ekonomiczne, edukacyjne, kulturowe i społeczne. Wsparciem objęto projekty związane z zachowaniem tradycyjnych form zagospodarowania przestrzennego, poprawą infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem oraz zapewnieniem alternatywnych źródeł dochodów w gospodarstwach rolnych. Koncepcja zrównoważonego rozwoju wsi zakładała tworzenie warunków i stymulowanie na tych terenach różnorodnej działalności gospodarczej, zarówno produkcyjnej, jak i usługowej oraz kształtowanie jej w sposób zapewniający zachowanie walorów środowiskowych i kulturowych.

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich objął działania zaliczane do tzw. II filaru Wspólnej Polityki Rolnej, który określił politykę strukturalną, mającą na celu wyrównywanie warunków rozwoju i zapewnienie odpowiedniego poziomu życia mieszkańcom wsi. Plan uwzględniał aspekty społeczne, ekonomiczne i środowiskowe (ekologiczne) rozwoju obszarów wiejskich. Natomiast program SPO „Restrukturyzacja” nakierowany został na przekształcenia strukturalne w rolnictwie i gospodarce żywnościowej oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Realizacja programu przynieść miała wzmocnienie spójności społeczno-gospodarczej, warunki wzrostu dochodów, poprawę warunków życia i pracy oraz promocję obszarów wiejskich.

Jeśli porówna się oba programy, to Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich może być postrzegany jako szansa dla mniejszych gospodarstw, gospodarstw o mniejszym

potencjale, położonych często w niekorzystnych warunkach lub w obszarach wymagających ochrony, a więc dla gospodarstw, którym szczególnie trudno konkurować na wspólnym rynku UE. Poza możliwościami uzyskania środków z ww. programów, rolnicy mogli ponadto otrzymywać tzw. dopłaty obszarowe.

Założenia polityki rozwoju obszarów wiejskich w bieżącym okresie finansowania, tj. na lata 2007–2013, zakładają zwiększenie działań na rzecz pozaprodukcyjnych funkcji w ramach zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, uzyskanie wysokiej jakości życia i zamieszkania ludności wsi, co ma ścisły związek z innowacyjnością w rolnictwie i modernizacją sektora rolnego i leśnego. Przyjęta do realizacji krajowa polityka kształtowania rozwoju obszarów wiejskich oraz gospodarki rolnej jest zgodna z celami i działaniami Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), a założone w niej priorytety są kompatybilne z innymi politykami krajowymi i wspólnotowymi, których oddziaływanie obejmuje również obszary wiejskie.

Zgodnie z polityką rolną UE w stosunku do obszarów wiejskich, od 2007 r. wsparcie rozwoju jest finansowane w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), utworzonego na mocy rozporządzenia Rady (WE) 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej. Zadaniem EFRROW jest promocja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich we Wspólnocie. Ma ona uzupełniać politykę rynkową i politykę wspierania dochodów w ramach wspólnej polityki rolnej, politykę spójności i wspólną politykę rybołówstwa. Zasady wsparcia rozwoju obszarów wiejskich zostały określone w rozporządzeniu Rady (WE) 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW. Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia każdy kraj członkowski obowiązany był opracować Krajowy Plan Strategiczny (KPS) na lata 2007–2013 oraz Program Rozwoju Obszarów Wiejskich obejmujący lata 2007–2013.

Tak więc w 2007 r. nastąpiło połączenie dotychczasowych instrumentów finansowych rozwoju obszarów wiejskich, realizowanych w ramach dwóch programów, tj. PROW i SPO „Restrukturyzacja”, w jeden spójny program finansowany przez EFRROW. Jednocześnie dotychczasowa Inicjatywa Wspólnotowa LEADER+, która wymagała odrębnych dokumentów programowych, została włączona do programów rozwoju obszarów wiejskich. Nastąpiło także oddzielenie polityki rozwoju obszarów wiejskich od polityki spójności.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 wdrażany jest horyzontalnie, tj. w całym kraju, z uwzględnieniem zróżnicowania regionalnego, poprzez możliwość zróżnicowania kryteriów dostępu, przestrzenne zróżnicowanie wynikające ze specyfiki działań, w tym przede wszystkim poprzez wydzielanie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami ze źródeł rolniczych, obszary objęte siecią Natura 2000.

Specyfika polskiego rolnictwa, jako działu gospodarki narodowej, charakteryzuje się słabą mobilnością i ograniczoną podzielnością czynników produkcji, specyfiką cykli produkcyjnych i koniunkturalnych w rolnictwie oraz zależnością wyników

produkcyjnych i ekonomicznych od warunków przyrodniczo-klimatycznych. Podkreślono te cechy rolnictwa, które na ogół silniej uzewnętrzniają się w rolnictwie słabiej rozwiniętym, a takim jest rolnictwo polskie, w stosunku do rolnictwa państw „starej” Unii. Mimo dość licznych apeli o większy stopień wielofunkcyjności gospodarki wiejskiej, zarówno Polska, jak i inne kraje UE, dywersyfikację tą ograniczają głównie do gospodarstw rolnych. Jak stwierdza M. Kłodziński „dywersyfikacja gospodarki wiejskiej może nastąpić szybciej tylko przy większym zaangażowaniu podmiotów gospodarczych niezwiązanych z rolnictwem. Zarówno Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, jak i sektorowy program operacyjny „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, w zbyt małym stopniu uwzględniają pozarolnicze aspekty rozwoju obszarów wiejskich”<sup>2</sup>.

Wykorzystanie wsparcia przez rolników ma w założeniach wzmocnić ekonomicznie gospodarstwa rolne i zwiększyć konkurencyjność sektora rolno-spożywczego oraz zapewnić możliwość łatwiejszego różnicowania działalności gospodarczej w celu pozyskania i stworzenia alternatywnych źródeł dochodów mieszkańców wsi. Sprzyja temu przeszło dwukrotny wzrost wydatków z krajowego budżetu państwa na sektor rolny w okresie realizowania ww. programów<sup>3</sup>. Aczkolwiek programy wsparcia stanowią szansę polepszenia jakości życia na obszarach wiejskich poprzez rozwinięcie sektora podstawowych usług na rzecz ludności, to jednak od przedsiębiorczości i aktywności potencjalnych beneficjentów zależy sukces w realizacji zakładanych celów. Podejmując badania, przyjęto założenie, że największe korzyści osiągają beneficjenci funduszy publicznych o największym potencjale rozwojowym.

Wychodząc z powyższych założeń w trakcie przygotowywania badania, stwierdzono potrzebę dokonania prognozy przyszłych zmian w gospodarstwach rolnych oraz absorpcji środków publicznych w ramach wsparcia poszczególnych grup rolników i ich gospodarstw.

## 2. Materiał i metoda badań

Badanie przeprowadzono w latach 2006–2007. W trakcie badań posłużono się metodą sondażu diagnostycznego z wykorzystaniem kwestionariusza wywiadu. Badaniem zostali objęci zamieszkujący obszary wiejskie rolnicy i ich rodziny, których gospodarstwo nie przekracza 300 ha. Ogółem badaniem objęto 650 osób z terenu województwa zachodniopomorskiego. Wyniki badań opracowano przy wykorzystaniu metod statystycznych, w tym analizy strukturalnej i analizy wariancji.

<sup>2</sup> M. Kłodziński, *Dywersyfikacja gospodarki wiejskiej*, w: *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, red. A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa 2005, s. 32.

<sup>3</sup> M. Drygas, *Ocena przydatności wybranych instrumentów WPR po 2013 roku*, w: *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014–2020*, red. M. Kłodziński, IRWiR PAN, Warszawa 2008, s. 120–126.

Ogół przebadanych gospodarstw podzielono na cztery grupy:

- gospodarstwa, w których dominującą funkcją pozostanie rolnictwo oraz zostaną podjęte działania rozwojowe w gospodarstwie;
- gospodarstwa, w których udział dochodu rolniczego w dochodzie ogółem zmniejszy się na skutek podjęcia pozarolniczej działalności gospodarczej;
- gospodarstwa, w których nastąpi ograniczenie działalności w rolnictwie bez podejmowania dodatkowej działalności pozarolniczej;
- gospodarstwa, których właściciele nie potrafili określić ewentualnych zmian w zakresie rozwijania bądź ograniczania produkcji rolniczej.

Biorąc pod uwagę zróżnicowane warunki przyrodnicze i powiązania funkcjonalne, do badań wybrano losowo gospodarstwa położone na następujących obszarach: wielkoprzestrzennych, określonych w Strategii rozwoju województwa zachodniopomorskiego do 2020 r. jako: obszar funkcjonalny strefy nadmorskiej, obszar selektywnej i wielofunkcyjnej aktywizacji gospodarczej, obszar aktywizacji funkcji turystycznej, obszar bardzo intensywnego rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego oraz tereny pozostające w zasięgu oddziaływania dużych ośrodków miejskich<sup>4</sup>.

### 3. Wyniki

Większość przebadanych respondentów miała sprecyzowane plany co do przyszłości gospodarstwa. Ponad dwie trzecie ankietowanych zamierzało podjąć dodatkowe działania, bądź to modernizując posiadane gospodarstwa, czy też podejmując pozarolniczą działalność gospodarczą – przy czym w połowie przypadków funkcja produkcyjna gospodarstwa zostałaby utrzymana. Nie zawsze jednak deklarowana modernizacja gospodarstwa łączyła się ze zwiększeniem skali produkcji (dotyczyło to połowy przypadków w tej grupie gospodarstw). Jedynie 14% ankietowanych zamierzało ograniczyć działalność w rolnictwie i taki sam odsetek respondentów nie miał sprecyzowanych planów odnośnie do przyszłości gospodarstwa. W literaturze można spotkać się z opiniami, że pomoc publiczna powinna być kierowana tylko do najefektywniejszych producentów rolnych<sup>5</sup>. Przeczy temu koncepcja wspierania także gospodarstw tzw. socjalnych – produkujących wyłącznie na własne potrzeby – z uwagi na wartości kulturowe wsi polskiej i konieczność podniesienia jakości kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich.

Aktywność zawodową na wsi determinuje wiele cech, wśród których wymienić należy przede wszystkim wiek oraz wykształcenie. Wpływ wymienionych cech na skłonność do podejmowania działań prorozwojowych w gospodarstwach rolnych został dobrze opisany w literaturze. Również przeprowadzone badania potwierdziły

<sup>4</sup> *Strategia rozwoju województwa zachodniopomorskiego do roku 2020*, Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin 2005.

<sup>5</sup> B. Klepacki, *Tendencje zmian w ekonomicznej i społecznej strukturze wsi*, w: *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*, red. J. Wilkin, IRWiR PAN, Warszawa 2005, s. 86.

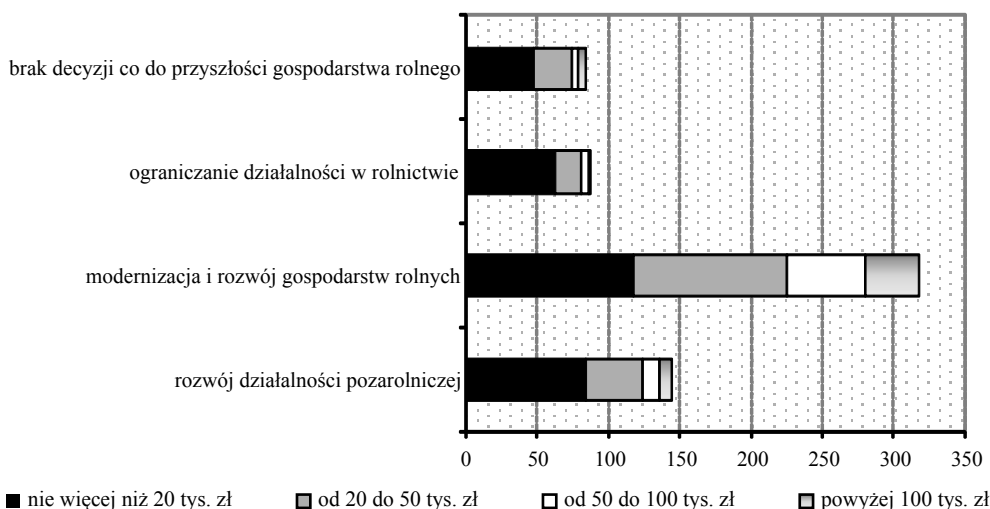
tę zależność. Ponad 90% osób do 25. roku życia oraz 82% osób w wieku 25–35 lat zamierzało podjąć w przyszłości działania rozwojowe lub rozwinąć własną działalność gospodarczą ( $\chi^2 = 64,32430$ ,  $df = 9$ ,  $p = ,00000$ ). Około 90% osób z wyższym wykształceniem i 86% ze średnim chciało podjąć dodatkowe przedsięwzięcia ( $\chi^2 = 27,39102$ ,  $df = 9$ ,  $p = ,00121$ ).

Oprócz wykształcenia i wieku rolników na skłonność do podejmowania działań prorozwojowych miał czas samodzielnego kierowania gospodarstwem ( $\chi^2 = 39,15577$ ,  $df = 9$ ,  $p = ,00001$ ) oraz poziom dochodu rocznego z gospodarstwa ( $\chi^2 = 51,93270$ ,  $df = 9$ ,  $p = ,00000$ ).

Blisko połowa wszystkich ankietowanych prowadziła gospodarstwo dłużej niż piętnaście lat (45%). Zatem początkowy okres prowadzenia gospodarstwa przypadł na lata sprzed transformacji systemowej lub na jej początkowy okres, niezwykle trudny dla rolnictwa. Charakterystyczne jest to, że osoby te stanowiły większość wśród rolników chcących w przyszłości ograniczyć działalność w rolnictwie (70%). Częściowo było to spowodowane chęcią przekazania gospodarstwa w przyszłości następcy. Osoby, które nabyły gospodarstwo w ciągu ostatnich pięciu lat od badania, tj. w okresie przedakcesyjnym, oraz po wstąpieniu Polski do UE, w większości przypadków zdecydowane były podejmować działania rozwojowe, modernizując gospodarstwa bądź podejmując działalność niezwiązaną z rolnictwem (83%).

Ankietowani rolnicy w różny sposób oceniali swoją sytuację materialną, zarówno pod względem uzyskiwanych dochodów z rolnictwa, jak również przy ocenie dochodów ogółem. Na podstawie przeprowadzonych badań można uznać, że poziom dochodu rocznego z gospodarstwa miał wpływ na przyszłe decyzje co do kierunku podejmowanych działań prorozwojowych ( $\chi^2 = 51,93270$ ,  $df = 9$ ,  $p = ,00000$ ). Ogólnie można powiedzieć, że im wyższe dochody z rolnictwa uzyskiwali rolnicy, tym chętniej chcieli w przyszłości modernizować posiadane gospodarstwa rolne (rysunek 1). W całej próbie badawczej udział rolników uzyskujących dochody powyżej 50 tys. zł i powyżej 100 tys. zł wyniósł odpowiednio: 12% i 8%. W grupie gospodarstw modernizowanych wskaźniki te kształtowały się odpowiednio na poziomie 72% i 70% ogółu rolników najlepiej uposażonych, a więc powyżej średniej w badanej próbie. Oznacza to, że nieco mniej niż trzy czwarte rolników uzyskujących najwyższe dochody chciało rozwijać funkcję rolną w gospodarstwie. Dotyczyło to głównie gospodarstw o powierzchni przekraczającej 20 ha, które stanowiły w grupie gospodarstw modernizowanych 64%. Należy dodać, że gospodarstwa największe mają ponadto przewagę w stosunku do gospodarstw o mniejszym areale pod względem dochodów z dopłat bieżących, ujmowanych w ramach rachunkowości rolnej FADN w pozycji „Saldo bieżących dopłat i podatków”<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> J.S. Zegar, *Dochody w rolnictwie w okresie transformacji i integracji europejskiej*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, s. 66–71.



**Rys. 1.** Kierunki zmian w gospodarstwie a poziom rocznego dochodu rolniczego (zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Im niższy poziom dochodu rolniczego rolnicy osiągnęli, tym bardziej chcieli ograniczyć działalność w rolnictwie (71% gospodarstw w tej grupie). Odsetek ten stanowił jedną piątą wszystkich przebadanych rolników. Niekorzystnym zjawiskiem był brak chęci równoczesnego rozwoju działalności pozarolniczej. Przy niesprzyjającej strukturze obszarowej w tej grupie gospodarstw (dominowały gospodarstwa o niewielkim areale) istnieje ryzyko pogłębienia się zjawiska ubóstwa. Duża część gospodarstw, osiągających dochody z rolnictwa poniżej 20 tys. zł rocznie, zamierzała modernizować i rozwijać gospodarstwa w przyszłości. Z uwagi na słabość kapitałową tych gospodarstw i niewielki obszar można przypuszczać, że gospodarstwa te nie będą w stanie skutecznie konkurować na rynku pomimo otrzymanego wsparcia.

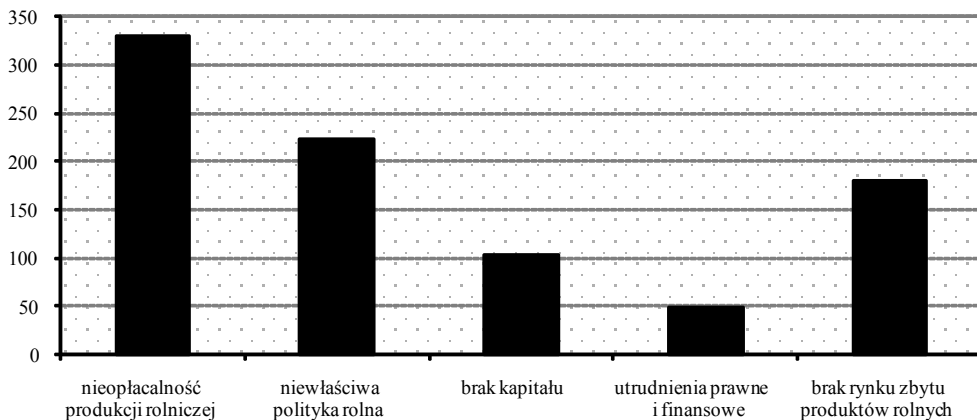
Pozytywnie należy ocenić wysoki udział rolników najslabiej uposażonych, tj. osiągających dochód rolniczy poniżej 20 tys. zł, w grupie osób chcących rozwijać działalność pozarolniczą (58%). Wielofunkcyjny rozwój wsi – oznaczający zarazem dywersyfikację ekonomiczną wsi – ma duże znaczenie także w obecnym okresie finansowania oraz projektowanym na lata następne<sup>7</sup>. Aby można było mówić o sprzyjających warunkach rozwoju działalności pozarolniczej, należy kierować do tej grupy rolników dodatkowe wsparcie z funduszy publicznych.

Większość rolników wyraziło negatywne opinie odnośnie do możliwości prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. W trakcie przeprowadzania bada-

<sup>7</sup> J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich*, w: *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014–2020*, red. M. Kłodziński, IRWiR PAN, Warszawa 2008, s. 9–13.



nia zadano rolnikom pytanie o czynniki, które ich zdaniem utrudniają prowadzenie gospodarstwa rolnego (rysunek 2). Poszczególne osoby mogły udzielić więcej niż jednej odpowiedzi.



**Rys. 2.** Czynniki hamujące rozwój gospodarstwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Opierając się na wynikach badań, stwierdzono, że większość opinii dotyczyła nieopłacalności produkcji rolniczej (51%), niewłaściwej polityki rolnej (34%) oraz braku rynku zbytu na produkty rolne (28%). Rolnicy znacznie rzadziej wskazywali na brak kapitału – tylko 16%. Odsetek ten wydaje się dosyć niski, biorąc pod uwagę ogólną słabość kapitałową polskich gospodarstw rolnych. Tym bardziej, że np. uzyskanie wsparcia z funduszy publicznych na inwestycje łączy się niejednokrotnie z koniecznością posiadania wkładu własnego. Ankietowani rolnicy wskazywali także na bariery instytucjonalno-prawne (8%). Utrudnienia prawne związane są z wymogami formalnymi, jakie musiał spełnić m.in. beneficjent programów SPO i PROW. Natomiast trudnienia finansowe w dużej mierze dotyczyły ograniczeń kredytowych, związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Niska wydajność pracy i niska opłacalność produkcji rolnej, brak zaplecza technicznego dla prowadzenia gospodarstw wielkotowarowych, konkurencja cenowa produktów rolnych z zagranicy spowodowały zahamowanie rozwoju rolnictwa i „zapaść dochodową” krajowych producentów rolnych, mimo że 41% ankietowanych rolników inwestowało bez wsparcia z funduszy publicznych przed przystąpieniem do UE. Najczęściej były to inwestycje w budynki gospodarskie, maszyny rolnicze oraz ziemię. Jednakże na podstawie przeprowadzonych badań nie można stwierdzić, by poczynione inwestycje wymiernie przełożyły się na poprawę warunków życia respondentów. W chwili przeprowadzania badania jedna trzecia osób, które inwestowały przed uzyskaniem członkostwa w UE chciała ograniczyć działalność w rolnictwie.

W województwie zachodniopomorskim co piąty producent rolny, zarejestrowany w systemie ewidencji producentów rolnych ARiMR, ubiegał się o pomoc w ramach PROW, a poziom zainteresowania był wyższy niż średnia krajowa (18%). Największą popularnością w regionie zachodniopomorskim cieszył się Program Rolnośrodowiskowy. O udział w nim – w chwili wykonywania badań – ubiegało się już w ciągu trzech kampanii blisko 4 tysiące beneficjentów, czyli co dziesiąty zarejestrowany producent rolny w województwie. Zainteresowanie tym programem było również najwyższe w wartościach bezwzględnych w porównaniu do pozostałych województw. Znaczna grupa rolników ubiegała się także o renty strukturalne, natomiast mniejszym zainteresowaniem cieszyło się wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych oraz dostosowanie gospodarstw do standardów UE. W kraju ze względu na mniejsze zainteresowanie dostosowaniem gospodarstw do standardów UE część środków z tego działania w 2007 r. przesunięto do innych działań, w tym wspieranie działalności rolniczej na obszarach ONW i wspieranie gospodarstw niskotowarowych<sup>8</sup>.

Wśród badanych rolników odsetek korzystających z programu PROW był znacznie wyższy i wynosił 62%. Strukturę wniosków na poszczególne działania przedstawia rysunek 3. Dobór próby badawczej – obejmującej m.in. obszary nizinne I strefy w województwie zachodniopomorskim (ONW) – wskazał, że najwięcej wniosków (52%) złożono o wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Środki pieniężne uzyskane z tych płatności rolnicy przeznaczali przede wszystkim na:

- inwestycje w gospodarstwie (36%),
- zakup środków produkcji (31%),
- bieżące potrzeby (28%).

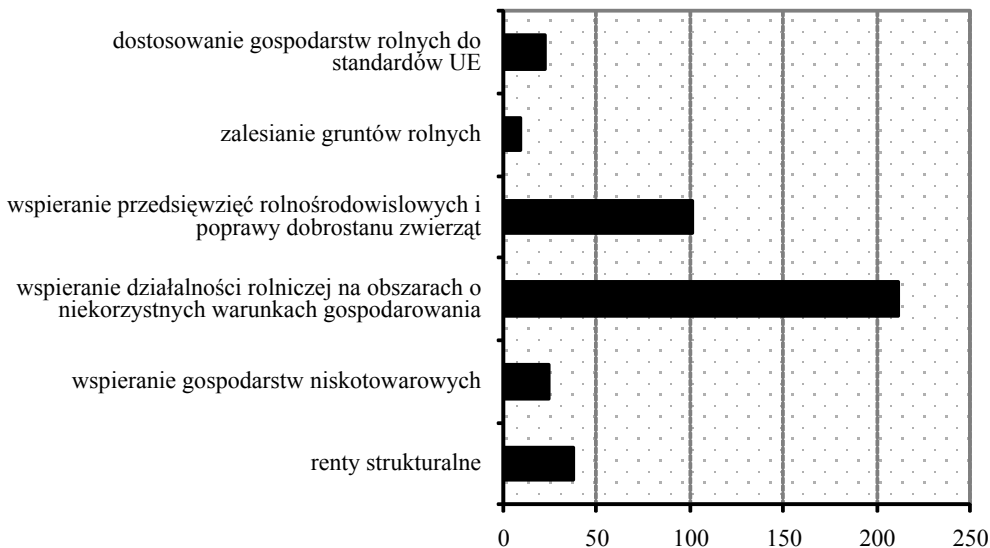
Poza tym – podobnie jak na terenie całego województwa – największą popularnością cieszyły się Programy Rolnośrodowiskowe (25%) w ramach Krajowego Programu Rolnośrodowiskowego oraz renty strukturalne (9%).

Przedmiotem wsparcia w ramach poszczególnych przedsięwzięć rolnośrodowiskowych były przede wszystkim ochrona gleb i wód (85% rolników), utrzymanie łąk ekstensywnych (11% rolników), rolnictwo zrównoważone (7% rolników) oraz rolnictwo ekologiczne i zachowanie lokalnych ras zwierząt gospodarskich (odpowiednio po 6% rolników), przy czym jeden rolnik mógł otrzymać wsparcie na różne przedsięwzięcia.

W przypadku przekazania gospodarstwa rolnego za rentę strukturalną najczęściej podawanymi przyczynami były odpowiednio: możliwość przekazania następcy przed ukończeniem przez niego 40. roku życia, chęć przeniesienia się do miasta oraz zły stan zdrowia.

---

<sup>8</sup> B. Wieliczko, *Wykorzystanie unijnego i krajowego wsparcia finansowego dla polskiej wsi i rolnictwa w 2007 roku*, Komunikaty Raporty Ekspertyzy, nr 533, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, s. 32.



**Rys. 3.** Liczba wniosków na poszczególne działania PROW

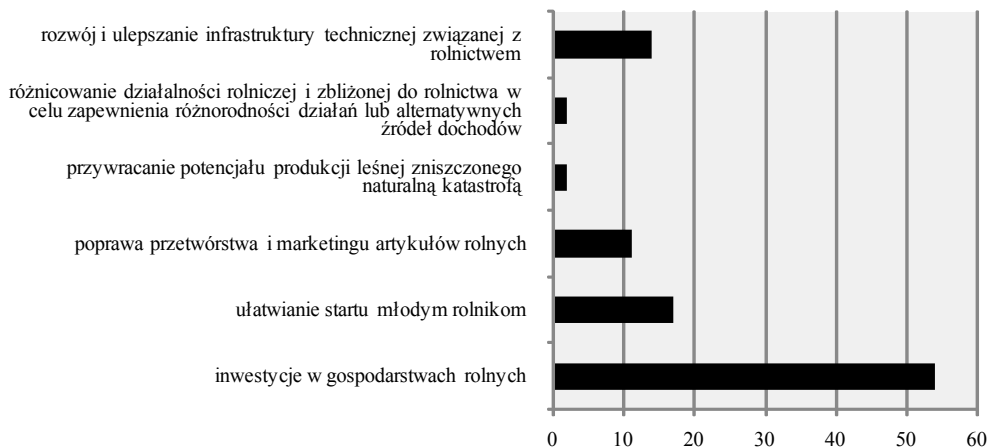
Źródło: opracowanie własne oparte na badaniach ankietowych.

Na niższym poziomie kształtował się udział rolników korzystających z PROW w ramach działań związanych ze wsparciem gospodarstw niskotowarowych (6%) oraz dostosowaniem gospodarstw do standardów UE (5%). Głównymi problemami respondentów przy opracowaniu planu rozwoju gospodarstwa były zbyt skomplikowane formularze wniosków (29%), opracowanie celów cząstkowych (21%), a także kalkulacja kosztów przedsięwzięcia (17%) i ustalenie harmonogramu działań (13%). Rolnicy najczęściej korzystali z pomocy doradców rolnośrodowiskowych (88%) oraz pracowników ARiMR (54%). Pomimo otrzymanej pomocy większość ankietowanych i tak zleciła opracowanie planu rozwoju gospodarstwa podmiotom zewnętrznym (62%).

W toku badań stwierdzono zależność pomiędzy kierunkiem podejmowanych działań w gospodarstwie a korzystaniem ze środków PROW ( $\chi^2 = 90,74294$ ,  $df = 3$ ,  $p = ,00000$ ). Około 68% rolników chcących w przyszłości rozwijać swoje gospodarstwa korzystało ze wsparcia z funduszy publicznych w ramach PROW.

Strukturę wniosków na badanym obszarze w ramach poszczególnych działań SPO „Restrukturyzacja” przedstawia rysunek 4. W porównaniu z PROW rolnicy znacznie rzadziej korzystali z SPO „Restrukturyzacja”, bowiem tylko 15% ogółu ankietowanych. Najwięcej wniosków rolnicy złożyli w sprawie inwestycji w gospodarstwach rolnych (54% korzystających z SPO) oraz na działanie, związane z ułatwianiem startu młodym rolnikom (17% korzystających z SPO). W chwili przeprowadzania badania 37% ankietowanych inwestowało bez wsparcia publicznego, niezależnie od tego czy byli także beneficjentami pomocy publicznej.

Większość rolników, którzy otrzymali wsparcie w ramach SPO „Restrukturyzacja” zamierzała w przyszłości modernizować swoje gospodarstwa. Stanowili oni 80% wszystkich rolników, którzy otrzymali wsparcie w ramach tego programu. Podobnie jak w przypadku PROW stwierdzono zależność statystyczną pomiędzy założonymi kierunkami rozwoju gospodarstw a wykorzystaniem środków z SPO „Restrukturyzacja” ( $\chi^2 = 36,77209$ ,  $df = 3$ ,  $p = ,00000$ ).



**Rys. 4.** Liczba wniosków na poszczególne działania SPO „Restrukturyzacja”

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W opinii ponad połowy rolników (58%) poczynione inwestycje wpłynęły na poprawę efektywności ekonomicznej prowadzonej działalności gospodarczej (wzrost dochodów, obniżenie kosztów). Natomiast mniej niż jedna trzecia inwestujących rolników (28%) nie stwierdziła poprawy sytuacji ekonomicznej gospodarstwa w efekcie realizacji inwestycji.

Efektami biznesowymi inwestycji (pozycji na rynku), realizowanych przy wsparciu z programu PROW lub SPO, były najczęściej: dostosowanie gospodarstwa do zmieniających się warunków gospodarowania (43%) oraz podniesienie konkurencyjności prowadzonej działalności (17%). Podobnie – jak w przypadku efektów ekonomicznych – 28% rolników nie stwierdziło efektów biznesowych inwestycji.

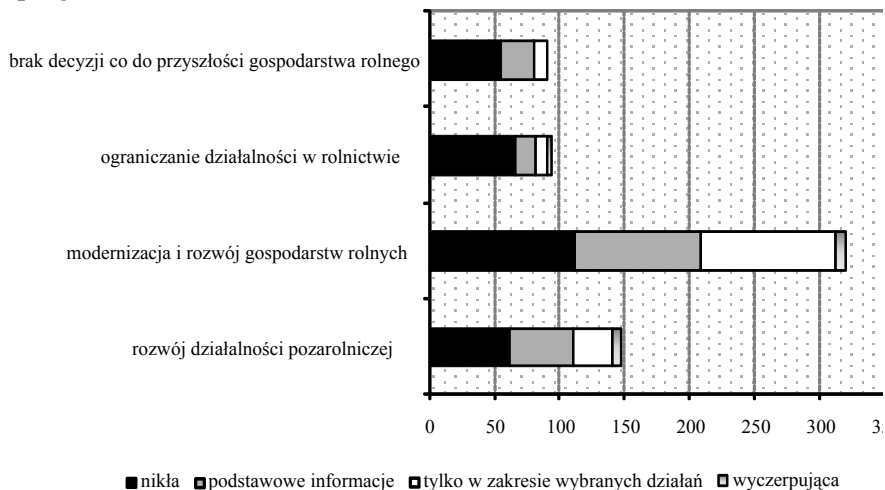
Efekty pozaekonomiczne inwestycji odnotowało 67% respondentów. Wzrost satysfakcji z tytułu lepszego wykorzystania zasobów rzeczowych stwierdziło 35% ankietowanych. Jeżeli chodzi o przełożenie podejmowanych inwestycji na standard życia, to tylko nieliczni rolnicy odczuli poprawę jego jakości (7%) oraz poprawę warunków i bezpieczeństwa pracy (14%). Poprawa stanu środowiska naturalnego (np. zmniejszenie emisji ścieków, zalesianie) dotyczyła 10% gospodarstw rolnych.

Wydawać by się mogło, że chęć podejmowania nowych przedsięwzięć oraz wybór pomiędzy rozwijaniem funkcji rolnej w gospodarstwie a jej ogranicze-

niem, ze względu na ryzyko osiągnięcia dochodów, uwarunkowany będzie m.in. indywidualną skłonnością do podejmowania ryzyka. Tym czasem przeprowadzone badania wykazały brak takiej zależności ( $\chi^2 = 4,448134$ ,  $df = 9$ ,  $p = 0,87952$ ).

Z uwagi na wysoki udział rolników, pozyskujących środki na inwestycje w gospodarstwie, uzyskane wyniki porównano z wynikami tych rolników, którzy inwestowali po uzyskaniu członkostwa, ale bez wsparcia z Unii. Uzyskane wyniki pokazały, że pomimo możliwości otrzymania pomocy publicznej rolnicy chętnie angażowali własne zasoby. Należałoby się zastanowić, jaki wpływ na ten stan rzeczy miał dostęp do informacji i poziom wiedzy o programach polityki strukturalnej rolnictwa oraz wielkość przeznaczonych na ten cel środków w stosunku do zapotrzebowania. Na niektóre działania, jak np. inwestycje w gospodarstwach rolnych, dostępne środki zostały wykorzystane już w początkowym okresie aplikacji.

Na podstawie przeprowadzonych badań ustalono, że poziom wiedzy z zakresu możliwości pozyskiwania funduszy w ramach programów PROW i SPO miał wpływ na przyszłe decyzje co do kierunku podejmowanych działań prorozwojowych ( $\chi^2 = 62,71812$ ,  $df = 9$ ,  $p = ,00000$ ). Niski poziom prawdopodobieństwa oraz współczynnik kontyngencji C na poziomie 0,30 dla maksymalnej wartości 0,866 świadczy o dużej współzależności badanych zmiennych. Znacznie lepiej zorientowani w sposobach pozyskiwania środków pomocowych byli rolnicy, którzy zdecydowali się podejmować działania prorozwojowe w gospodarstwie (rysunek 5). Niepokoić może jednakże znaczny udział osób chcących modernizować gospodarstwa i wiążących jednocześnie swoją przyszłość z rolnictwem (35%), które miały nikłą wiedzę na temat programów PROW i SPO.



**Rys. 5.** Kierunki zmian w gospodarstwie a poziom wiedzy o programach PROW i SPO

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

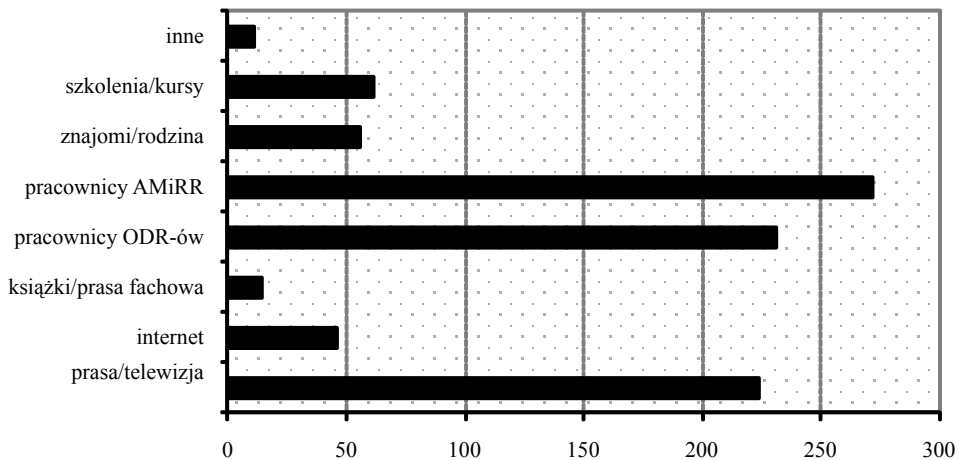
Ponadto tylko 3% ankietowanych określiło swoją wiedzę jako wyczerpującą, co przekłada się także na biegłość w wypełnianiu wniosków o dofinansowanie w ramach programów PROW lub SPO. Jedynie 2% rolników oceniło swoją umiejętność przygotowywania wniosków jako bardzo dobrą. Natomiast 62% respondentów posiada słabą lub bardzo słabą umiejętność aplikowania środków publicznych.

Problemem dla rolników w przygotowaniu wniosków o dofinansowanie są przede wszystkim:

- skomplikowane procedury (42%),
- niejasno sformułowane wytyczne i instrukcje wypełniania wniosków (29%),
- duża liczba załączników (24%).

W opinii 4% respondentów barierą był brak pomocy ze strony instytucji wdrażającej. Niemniej jednak to właśnie pracownicy ARiMR-u są dla rolników głównym źródłem informacji o możliwościach pozyskiwania środków finansowych (rysunek 6). Jedna czwarta rolników wskazała na pracowników ODR-ów. Podobnie dla jednej czwartej ankietowanych źródłem informacji były radio lub telewizja.

Jeżeli chodzi o pomoc uzyskaną przez rolników w trakcie przygotowywania wniosków, to również w tym przypadku respondenci wskazywali najczęściej na pracowników ARiMR-u (43%). W jednej piątej przypadków udzielonej pomocy osobami tymi byli doradcy rolnośrodowiskowi, co związane jest z dużym udziałem wniosków o wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych. Nieco mniej niż jedna trzecia rolników (29%) samodzielnie przygotowała wniosek, a tylko 3% ankietowanych skorzystało z pomocy firmy komercyjnej.



**Rys. 6.** Źródła informacji o programach PROW i SPO\*

\* Rolnicy mogli wskazać na więcej niż jedno źródło informacji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wpływ na umiejętność aplikowania środków miały szkolenia organizowane przez instytucje otoczenia rolniczego – 43% ankietowanych przyznało, że brało udział w szkoleniach organizowanych dla beneficjentów programów PROW lub SPO. Można przy tym zaobserwować zależność statystyczną pomiędzy udziałem w szkoleniach a kierunkami rozwoju gospodarstw ( $\chi^2 = 40,79899$ ,  $df = 3$ ,  $p = ,00000$ ). Najczęściej ze szkoleń korzystali rolnicy modernizujący swoje gospodarstwa. Organizatorami szkoleń były przeważnie takie instytucje, jak ARiMR oraz ODR. Ze względu na drastyczne ograniczenie przez ARiMR środków wydatkowanych na doksztalcanie rolników powstała luka, której nie wypełniły w tamtym czasie inne działania skierowane do ludności wiejskiej. Przeprowadzone badania wskazują na konieczność dalszego zwiększenia oferty szkoleniowej dla rolników, nie tylko w zakresie reorientacji zawodowej, ale również działalności rolniczej.

Po wejściu Polski w struktury UE rolnicy mogą korzystać z dodatkowego wsparcia finansowego, jakim są dopłaty bezpośrednie do gruntów rolnych. Wśród badanych rolników – podobnie jak w całym województwie – zaobserwowano wysoki udział rolników, którzy złożyli wnioski o przyznanie płatności bezpośredniej (96%). Tylko 25% rolników uzyskało z tego tytułu kwotę powyżej 13 tys. zł, a połowa rolników składających wnioski dostała mniej niż 4 tys. zł. Dopłaty bezpośrednie do 1 ha uzależnione są od wielkości gospodarstwa, nie są powiązane z jego sytuacją ekonomiczną. Niemniej jednak należy podkreślić wpływ środków z funduszy publicznych na wzrost dochodów gospodarstw domowych. Wzrost dochodów odczuli najbardziej właściciele gospodarstw o charakterze socjalnym, dla których drugim istotnym źródłem dochodów były płatności transferowe.

#### 4. Podsumowanie

Realizowane obecnie kierunki zmian WPR stwarzają możliwości rozwoju polskiego rolnictwa przy respektowaniu wymogów ochrony środowiska, poszanowania i wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju. Jest to możliwe dzięki uzyskaniu dostępu do środków i mechanizmów, których wprowadzenie przez Polskę o własnych siłach byłoby, ze względu na wysokie koszty, niemożliwe bez wsparcia z funduszy publicznych.

Przezwyciężenie barier rozwojowych rolnictwa zachodniopomorskiego, do których należą m.in. mało korzystna struktura agrarna części wsi, samowystarczalny charakter większości gospodarstw, jak też dramatyczny problem bezrobocia i zapóźnienia edukacyjne, wymagają niewątpliwie kontynuacji przemian strukturalnych. Sprzyja temu zwiększenie w ciągu ostatnich lat udziału wydatków z budżetu państwa na rolnictwo, a także deklarowana aktywność właścicieli gospodarstw rolnych do podejmowania nowych przedsięwzięć.

Dodatkowe wsparcie z funduszy publicznych należy skierować do osób chcących rozwinąć działalność pozarolniczą. Niskie dochody, tj. poniżej 20 tys. zł rocznie, oznaczają słabość kapitałową, która powoduje trudności w pozyskaniu środków

na inwestycje oraz ogranicza możliwość ubiegania się o wsparcie z funduszy publicznych ze względu na konieczność posiadania wkładu własnego. Zatem oprócz możliwości podniesienia kwalifikacji i zdobycia nowych umiejętności osoby te będą potrzebowały wsparcia w pozyskaniu środków finansowych na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Dużo w tej mierze zależy od barier instytucjonalno-prawnych i warunków udzielania pomocy publicznej.

Wyniki badań sygnalizują prawdopodobieństwo dalszego zwiększania się sfery ubóstwa na obszarach wiejskich, w przypadku braku przyrostu miejsc pracy dla pracowników najemnych. Należy tu zaznaczyć, że w badanej populacji występował wysoki odsetek rolników osiągających stosunkowo niskie roczne dochody, słabo wykształconych, posiadających gospodarstwa o niewielkim areale, w których zamierzają ograniczyć działalność bez równoczesnego podjęcia działalności pozarolniczej.

Przeprowadzone badania wskazują na zainteresowanie uzyskaniem pomocy publicznej przede wszystkim przez rolników nastawionych na rozwój gospodarstwa, a w następnej kolejności osoby zamierzające podjąć w przyszłości działalność pozarolniczą. Jednocześnie można zauważyć niski poziom wiedzy rolników, jeśli chodzi o możliwości uzyskania wsparcia z programów pomocowych. Brak wiedzy z zakresu pozyskiwania środków publicznych oraz wysoki odsetek nietrafionych inwestycji skłania do wniosku, że konieczne jest przygotowanie oferty szkoleniowej dla rolników w większym zakresie, niż jest to obecnie realizowane. Przy czym oferta ta nie powinna dotyczyć jedynie reorientacji zawodowej, ale również powinna być skierowana do osób zatrudnionych w sektorze rolnym. Wydaje się, że w obecnym okresie finansowania osoby te nie są w wystarczającym stopniu objęte pomocą publiczną.

## Literatura

1. Drygas M., *Ocena przydatności wybranych instrumentów WPR po 2013 roku*, w: *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014–2020*, red. M. Kłodziński, IRWiR PAN, Warszawa 2008.
2. Klepacki B., *Tendencje zmian w ekonomicznej i społecznej strukturze wsi*, w: *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*, red. J. Wilkin, IRWiR PAN, Warszawa 2005.
3. Kłodziński M., *Dywersyfikacja gospodarki wiejskiej*, w: *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, red. A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa 2005.
4. Milewska A., *Pomoc publiczna w rolnictwie – wybrane aspekty*, Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia, nr 8 (3), Wydaw. SGGW, Warszawa 2009.
5. *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004.
6. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007.
7. *Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004.



8. *Strategia rozwoju województwa zachodniopomorskiego do roku 2020*, Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin 2005.
9. Wieliczko B., *Wykorzystanie unijnego i krajowego wsparcia finansowego dla polskiej wsi i rolnictwa w 2007 roku*, Komunikaty Raporty Ekspertyzy, nr 533, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
10. Wilkin J., *Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich*, w: *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014–2020*, red. M. Kłodziński, IRWiR PAN, Warszawa 2008.
11. Zegar J.S., *Dochody w rolnictwie w okresie transformacji i integracji europejskiej*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

### **FARMERS' ATTITUDES TOWARDS POSSIBLE ACQUISITION OF PUBLIC ASSISTANCE FUNDS IN THE ZACHODNIOPOMORSKIE PROVINCE**

**Summary:** Utilization of assistance from public funds by farmers aims at economic strengthening of agricultural farms, improving competitiveness of agri-food sector and ensuring a possibility of easier diversification of economic activity towards acquisition and creation of alternative sources of incomes for rural inhabitants. The undertaken research assumed that public funds beneficiaries with the greatest development potential gain the largest benefits. The article focuses on the following issues: future changes in agricultural farms and absorption of public means within the framework of support for individual farmer groups and their farms, farmers' access to information about possibilities of gaining support from the programmes realized during the previous financial period but also farmers' interest in upgrading courses and training. The studies covered randomly selected farmers and their families inhabiting rural areas whose farm areas do not exceed 300 ha.