

Sławomir Kowalski
Państwowa Wyższa szkoła Zawodowa w Płocku

FINANSOWANIE POZAROLNICZEJ DZIAŁALNOŚCI NA OBSZARACH WIEJSKICH ZE ŚRODKÓW UE

Streszczenie:

Aktualnym potrzebom wsi w zakresie dywersyfikacji źródeł zarobkowania na obszarach wiejskich, odpowiadają działania promujące przedsiębiorczość, tworzenie miejsc pracy na wsi. Pozwala to na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich nie tylko poprzez wzrost dochodów, ale także pośrednio poprzez wzrost dostępności do nowotworzonych bądź rozwijanych usług. Przed akcesją udzielano pomocy w formie pożyczek na tworzenie i utrzymanie miejsc pracy, a po akcesji udziela się wsparcia w ramach środków współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej przeznaczonych na: różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej; tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw.

Słowa kluczowe: rolnictwo, obszary wiejskie, wspólna polityka rolna, fundusze UE, różnicowanie dochodów.

Wprowadzenie

Polisce ze względu na duże zasoby ludzkie i wysoki poziom bezrobocia priorytetem jest zapewnienie ludności na wsi pracy i zwiększenia dochodów poprzez rozwój działalności pozarolniczych. Niskie dochody wynikające z niedostatecznego wykorzystania zasobów pracy rodzin wiejskich to podstawowy problem społecznoekonomiczny na wsi. Rolnictwo absorbuje coraz mniejszy zasób siły roboczej, zaś strategiczna wizja zakłada utrzymanie żywotności obszarów wiejskich. W związku z tym ciężar zatrudnienia wiejskich zasobów pracy powinny przejmować działalności nierolnicze. Z tego punktu widzenia szczególnie istotne jest wszechstronne wsparcie dla procesu tworzenia pozarolniczych miejsc pracy na wsi. Warunkiem szybkiego wzrostu przedsiębiorczości na wsi jest właściwy stopień rozwoju infrastruktury technicznej. Nieodpowiedni stopień rozwoju infrastruktury technicznej, nie tylko obniża standard życia i gospodarowania mieszkańców wsi, lecz także decyduje o słabej atrakcyjności obszarów wiejskich dla potencjalnych inwestorów. Infrastruktura techniczna stymuluje rozwój gospodarczy między innymi poprzez rozwój przedsiębiorczości. Stanowi zarówno bazę działalności gospodarczej jak i podstawę wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich [Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2012, s.3].

Rozwój obszarów wiejskich zależy w dużej mierze od różnych form przedsiębiorczości prowadzących do rozszerzenia źródeł dochodów i tworzenia nowych miejsc pracy poza rolnictwem, a także rozwoju turystyki, usług, handlu, leśnictwa, drobnej wytwórczości. Instrumentem wspierającym przedsiębiorczość tych obszarów jest różnicowanie działalności rolniczej w kierunku podejmowania lub rozwijania przez rolników, domowników i małżonków rolników działalności nierolniczej lub związanej z rolnictwem.

Celem artykułu jest ocena wykorzystania środków finansowych UE wspierających podejmowanie przez rolników działalności, które wspierają podejmowanie pozarolniczą działalność na obszarach wiejskich.

1. Istota rozwoju obszarów wiejskich w polityce UE

Podstawę prawną planowania i realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich w krajach członkowskich UE stanowi rozporządzenie Rady (WE) 1698/2005/11 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Rozporządzenie to zawiera pełen wykaz działań, które można wprowadzić do krajowych programów.

EFRROW przyczynia się do wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na terytorium całej Wspólnoty, uzupełniając polityki wsparcia rynku i wsparcia dochodów w ramach wspólnej polityki rolnej, politykę spójności oraz wspólną politykę rybołówstwa. Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich przyczynia się do osiągnięcia celów takich jak:

- poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji,
- poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami,
- poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej.

EFRROW uzupełnia swoim finansowaniem działania krajowe, regionalne i lokalne, wspierające priorytety Wspólnoty. Cele europejskiej polityki wsparcia rozwoju obszarów wiejskich zostały podzielone na cztery osie priorytetowe tj. konkurencyjność, środowisko, jakość życia oraz lokalne społeczności. W ramach tych Osi zostały wydzielone priorytety Wspólnotowe, a tym podporządkowane zostały priorytety dla poszczególnych krajów. Dla zapewnienia ogólnego zrównoważenia narodowych programów rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013 został nałożony przez UE na kraje członkowskie obowiązek finansowania każdej z Osi priorytetowych wg z zachowaniem następujących poziomów minimalnych [ARiMR, 2011, s.34]:

- 10% dla Osi I konkurencyjność,
- 25% dla Osi II środowisko i gospodarowanie gruntami,
- 10% dla Osi III jakość życia,
- 5% dla Osi LEADER (2,5% w nowych krajach członkowskich).

Zastosowane podejście umożliwia ukierunkowanie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich zgodnie z priorytetami unijnymi, zapewniając zarazem swobodę na szczeblu państw członkowskich i na poziomie regionalnym. Dzięki temu możliwe jest zachowanie równowagi pomiędzy wymiarem sektorowym (restrukturyzacja rolnictwa) i terytorialnym (zarządzanie gruntami i społeczno-gospodarczy rozwój obszarów wiejskich).

W latach 2007-2013 państwa członkowskie UE otrzymają z EFRROW 96 197,2 mln EUR (w cenach bieżących). Z tabeli 1 wynika, że Polska jest krajem, który otrzyma w tym okresie najwięcej środków – blisko 13,4 mld EUR (tj. ok. 14% funduszu ogółem). Drugie z kolei Włochy – otrzymają ok. 9,0 mld EUR (9,3%), tj. o ponad 4 mld EUR mniej, a trzecie - Niemcy (ok. 8,9 mld EUR). Na kolejnych miejscach znajdują się: Rumunia i Hiszpania (po ok. 8,1 mld EUR), oraz Francja (ok. 7,6 mld EUR). Po podziale państw członkowskich na stare (UE-15) i nowe (UE-12) okazuje się, że te pierwsze otrzymają 58,6 mld EUR środków unijnych (61% środków ogółem), a drugie 37,6 mld EUR (39%). Wejście w życie przepisów dotyczących modulacji oraz realizacji europejskiego planu naprawy gospodarczej spowodowało, że budżet EFRROW (w porównaniu do rozwiązań z czerwca 2007 roku) zwiększył się o 7,9 mld EUR, w tym krajów UE-15 o 7,4 mld EUR, zaś nowych krajów członkowskich zaledwie o 0,5 mld EUR.

2. Mechanizmy finansowania rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2004-2013

Kluczowym mechanizmem finansowania rolnictwa, przetwórstwa żywności i rozwoju obszarów wiejskich po realizowanym w przeszłości Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 i Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, jest obecnie Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, którego budżet wynosi 17,4 mld euro. Wśród krajów UE, Polska dysponuje największą alokacją (13,4 mld euro) z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) na realizację działań objętych PROW 2007-2013. Środki te uzupełnione są o wkład budżetu krajowego, który wynosi 4 mld euro. W ramach wydatków EFRROW finansowane są także zobowiązania z lat ubiegłych (PROW 2004-2006). Wsparcie finansowe z PROW 2007-2013 udzielane rolnikom, przedsiębiorcom, lokalnym społecznościom oraz właścicielom lasów przeznaczane jest na budowę nowoczesnego, konkurencyjnego sektora rolno-spożywczego i leśnictwa, prowadzenie działalności rolniczej zgodnej z ochroną środowiska naturalnego, rozwój kultury i zachowanie tradycji na wsi oraz na działania na rzecz podniesienia jakości życia mieszkańców wsi i ich aktywizacji gospodarczej [Wieteska i Wiatrak, 2013, s.28].

W ramach czterech strategicznych osi priorytetowych realizowane są 22 działania oraz pomoc techniczna (tabela 1).

Tabela 1. Priorytety w odniesieniu do sektora rolnego i obszarów wiejskich

Oś w ramach PROW 2007-2013	Priorytety Wspólnotowe	Priorytety dla Polski
Oś I: Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego	Kapitał ludzki	Wzrost potencjału ludzkiego
	Transfer wiedzy	Poprawa przygotowania zawodowego
	Modernizacja, innowacja, jakość żywności i przetwórstwa	Poprawa jakości i wydajności produkcji rolnej i leśnej, wdrażanie zasady cross-compliance
	Kapitał rzeczowy	Poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich
Oś II: Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich	Ochrona różnorodności biologicznej	Ochrona różnorodności biologicznej
	Ochrona gleb i wód	Ochrona środowiska, w tym gleb i wód
	Przeciwdziałanie negatywnym zmianom klimatu	Zwiększenie lesistości
Oś III: Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej	Poprawa warunków życia	Poprawa poziomu życia
		Ułatwienie dostępności usług
		Poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich
	Poprawa możliwości zatrudnienia	Wspieranie przedsiębiorczości i tworzenie pozarolniczych miejsc pracy
		Wdrażanie lokalnych strategii
Oś IV: Leader	Poprawa zarządzania	Tworzenie lokalnych partnerstw, aktywizacji społeczności
		Wdrażanie lokalnych strategii

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Wieteska i Wiatrak [2013, s.29].

Na realizację Programu zaplanowano kwotę 17 217,8 mln EUR, z czego wkład środków EFRROW to 13 230,0 mln EUR. Najwięcej środków publicznych przeznaczono wówczas na finansowanie działań Osi I (Konkurencyjność) – 42% oraz Osi II (Środowisko) – 32%. Na działania z zakresu finansowania Osi III (Jakość życia) przeznaczono 20% środków, działania Osi IV (Lokalne społeczności) – 5%, zaś na Pomoc Techniczną – 2% dostępnego budżetu ogółem [Wasilewski, 2011, s.34]. Rozdysponowanie środków w podziale na Osie priorytetowe przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Plan finansowy PROW 2007-2013 w podziale na osie priorytetowe (w Euro)

Oś	Wkład publiczny w PROW 2007-2013	
	Kwota EFRROW	Wkład publiczny ogółem
Oś I	5 630 649 500	7 486 199 222
Oś II	4 302 801 216	5 377 112 631
Oś III	2 635 527 440	3 500 061 142
Oś IV	630 000 000	787 500 000
Pomoc Techniczna	199 950 000	266 600 000
Razem	13 398 928 156	17 417 472 995

Źródło: Bański i in. [2010, s.55].

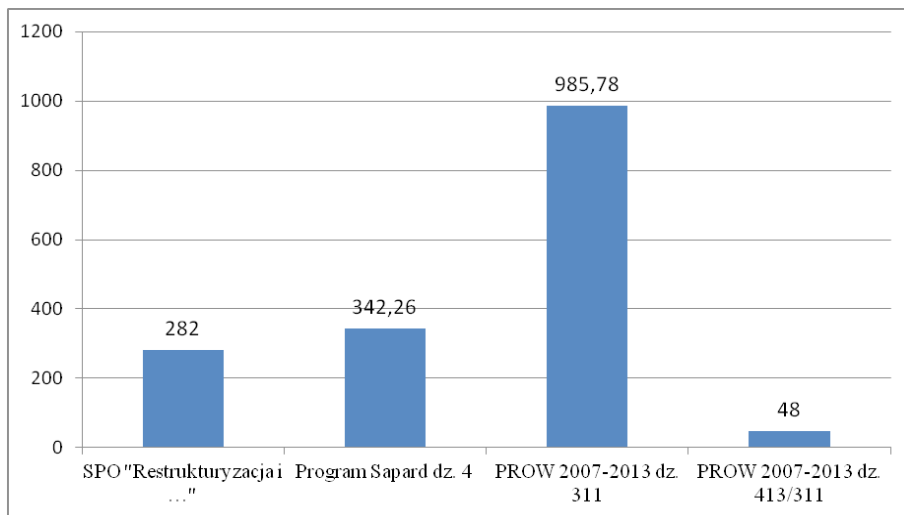
3. Działania wspierające różnicowanie działalności pozarolniczej

Wspieranie różnicowania działalności rolniczej ARiMR realizowała już w Programie SAPARD i SPO „Restrukturyzacja”, a kontynuowała tę formę wsparcia w ramach PROW 2007-2013:

1. Program SAPARD, działanie 4 *Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich*. Pomoc finansowa w ramach schematu 4.1 *Tworzenie źródeł dodatkowego dochodu w gospodarstwach rolnych* i schematu 4.2 *Tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich* mogła być udzielona rolnikom lub domownikom w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz przedsiębiorcom na przedsięwzięcia realizowane w zakresie tworzenia miejsc pracy na obszarach wiejskich;
2. SPO Restrukturyzacja”, działanie 2.4 *Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów*;
3. PROW 2007-2013:
 - a. *Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej* (działanie 311) w ramach Osi 3,
 - b. *Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju - Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej* (działanie 413/311) w ramach Osi 4.

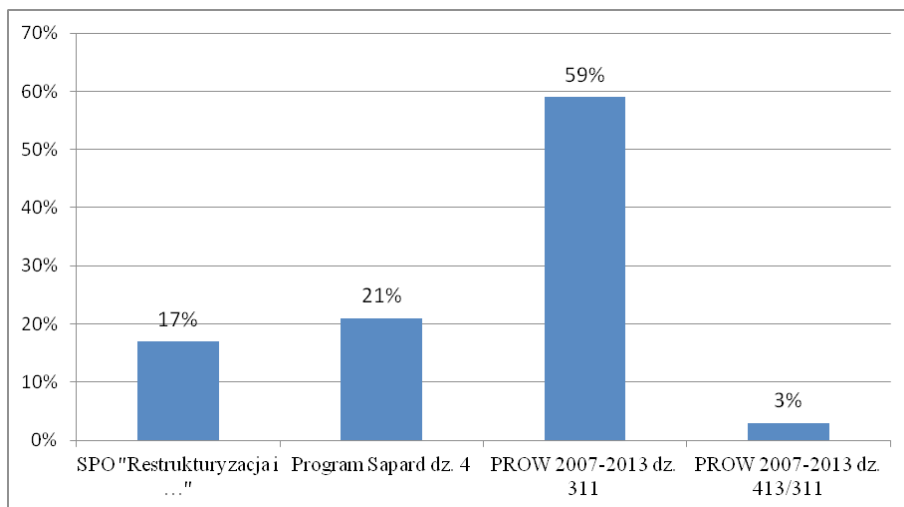
Łącznie na rozwój działalności pozarolniczej ze wszystkich programów:

- złożono 45,5 tys. wniosków o przyznanie wsparcia na kwotę 3,9 mld zł, w tym 32,5 tys. (72%) na kwotę 2,9 mld zł w ramach PROW 2007-2013,
- zawarto 25,2 tys. umów na kwotę 2,1 mld zł, w tym 16,2 tys. (64%) na kwotę 1,4 mld zł z PROW 2007-2013,
- wypłacono 1 658,1 mln zł, w tym 1 033,8 mln zł dla 11,9 tys. beneficjentów PROW 2007-2013 (wykres 1 i 2).



Wykres 1. Kwota wsparcia finansowego w ramach różnych programów i działań na różnicowanie działalności rolniczej (mln zł)

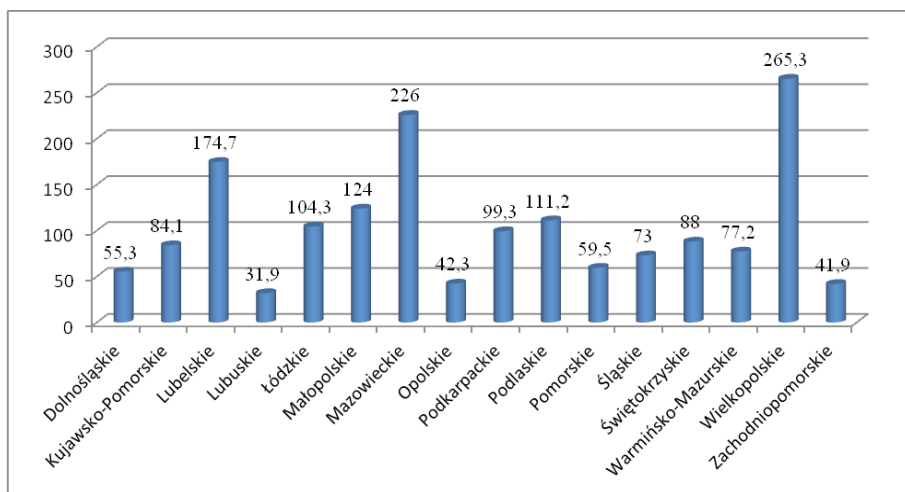
Źródło: [www 1].



Wykres 2. Struktura wsparcia finansowego na różnicowanie działalności rolniczej (%)

Źródło: [www 1].

Największe kwoty wsparcia na różnicowanie działalności rolniczej otrzymali beneficjenci województw: wielkopolskiego (265,3 mln zł), mazowieckiego (226,0 mln zł) i lubelskiego (174,7 mln zł), a najmniejsze: lubuskiego (31,9 mln zł), zachodniopomorskiego (41,9 mln zł) i opolskiego (42,3 mln zł) (wykres 3).

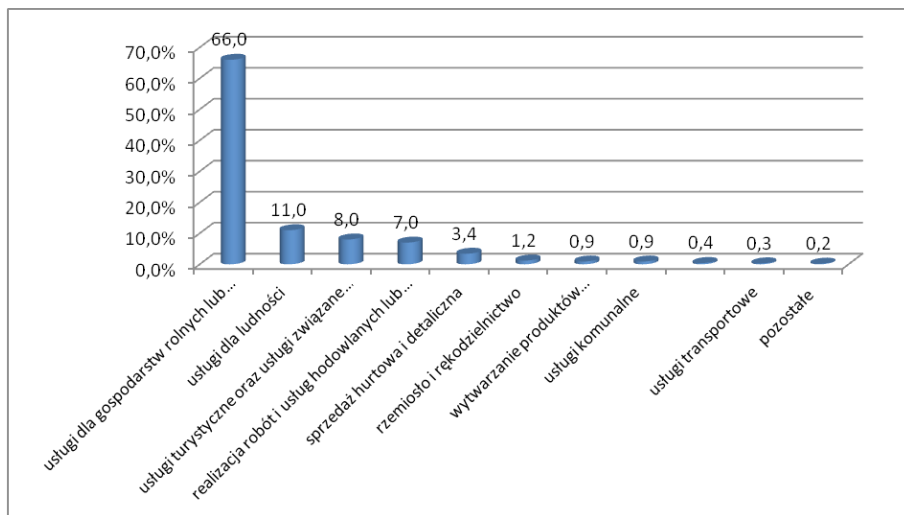


Wykres 3. Kwota wsparcia na różnicowanie działalności rolniczej w ramach Programu SAPARD, SPO „Restrukturyzacja i ...” oraz PROW 2007-2013 wg województw (mln zł)

Źródło: [www 1].

W ramach schematu 4.1 *Tworzenie źródeł dodatkowego dochodu na obszarach wiejskich* Programu SAPARD przekazano 30,5 mln zł na projekty dotyczące usług turystycznych (w tym agroturystyki), około 6,0 mln zł na usługi dla gospodarstw rolnych oraz 5,4 mln zł na usługi transportowe. Planowany roczny dochód z pozarolniczej działalności po realizacji przedsięwzięcia był zróżnicowany i najczęściej mieścił się w przedziale 5-15 tys. zł rocznie. Dzięki środkom finansowym uzyskanym z realizacji projektów schematu 4.2 *Tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich* utworzono 1,6 tys. miejsc pracy. Beneficjenci tworząc nowe miejsca pracy na obszarach wiejskich najchętniej korzystali ze wsparcia w ramach wspierania drobnej wytwórczości, usług dla ludności, rzemiosła i rękodzielnictwa (46% zrealizowanych projektów) [Wieteska i Wiatrak, 2013, s.59].

W ramach działania 2.4 SPO „Restrukturyzacja” udostępniono potencjalnym beneficjentom szereg różnorodnych możliwości podejmowania działalności pozarolniczej, dzięki czemu zrealizowano 4,0 tys. projektów, wśród których największym zainteresowaniem beneficjentów cieszyły się drobne usługi na rzecz mieszkańców obszarów wiejskich (41%), usługi na rzecz rolnictwa i gospodarki leśnej (25%), agroturystyka (20%), a także usługi związane z turystyką i wypoczynkiem (6%).



Wykres 4. Struktura usług dla gospodarstw na różnicowanie działalności rolniczej z działania 311 oraz działania 413/311 PROW 2007-2013 (%)

Źródło: [www 1].

Strukturę usług dla gospodarstw w ramach wsparcia wypłaconego na różnicowanie działalności rolniczej zrealizowanych w ramach PROW 2007-2013 przedstawia wykres 4. Największy udział stanowią usługi dla gospodarstw rolnych i leśnictwa (66%) a następnie usługi dla ludności (11%).

Podsumowanie

Podstawowym warunkiem rozwoju obszarów wiejskich jest wzrost ich różnorodności poprzez wzbogacanie struktury funkcji społeczno-gospodarczych. Coraz większą uwagę zwraca się na potrzebę rozwoju pozarolniczych funkcji gospodarczych, tj. usług, turystyki, mieszkalnictwa, leśnictwa, rzemiosła, produkcji i drobnej wytwórczości.

Istotną barierą w rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej jest oparcie dużej liczby działań pomocowych na zasadzie refinansowania inwestycji. Wymaga to posiadania wysokiego wkładu finansowego w początkowych fazach inwestycji, co jest największą słabością przedsiębiorców wiejskich. Większość z nich nie posiada takich środków, a dostępność do mikropożyczek i funduszy pożyczkowych nie w każdym obszarze jest wystarczająca.

Przedsiębiorczość wiejska, wykorzystując w swojej działalności lokalną specyfikę społeczno-gospodarczą i przyrodniczą, zwiększa różnorodność funkcjonalną obszarów wiejskich i dywersyfikuje dochody gospodarstw domowych poprzez tworzenie nowych miejsc pracy. Wzrasta znaczenie działalności produkcyjnej i usługowej w gospodarstwach rolnych.

Tylko konkurencyjne przedsiębiorstwa będą w stanie w dłuższej perspektywie utrzymać się na rynku i przyczynić się do rozwoju obszarów wiejskich,

zarówno gospodarczego, jak i społecznego. Misja przedsiębiorczości, a szczególnie przedsiębiorczości wiejskiej, polega bowiem nie tylko na wypracowywaniu korzyści ekonomicznych, ale także na odpowiedzialność za szeroko rozumiany rozwój społeczny środowisk lokalnych.

Literatura

- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. 2011. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Działanie 312 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw, Poradnik dla beneficjentów*, Warszawa.
- Bański Jerzy. 2010, *Ocena średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, Warszawa: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Starczewska-Krzysztożek Małgorzata. 2008. *Barriere rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych Infos.
- Wasilewski Adam. 2011. *Instrumenty polityki regionalnej i strukturalnej wspierające rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich /w:/ Konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej*, Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy.
- Witeska Ewa, Wiatrak Tomasz. 2013, *Rola ARiMR w modernizacji polskiego rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*, Warszawa: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
- [www 1] <http://www.arimr.gov.pl> (dostęp: 15.02.2016).
- [www 2] <http://www.minrol.gov.pl> (dostęp 12.01.2016).
- [www 3] <http://www.parp.gov.pl> (dostęp 26.02.2016).

FINANCING NON-AGRICULTURAL ACTIVITIES IN RURAL AREAS OF FUNDS

Summary:

The current needs for diversification of income sources in the rural areas, are compliant with the efforts to promote entrepreneurship and employment in the rural areas. This allows to improve the quality of life in the rural areas not only through increased income, but also indirectly by increasing accessibility to the newly established or developing services. Before the accession, certain assistance was provided in a form of loans for creating and maintaining workplaces, and the post-accession assistance has been co-financed by the European Union funds earmarked for: diversification towards non-agricultural activities; creation and development of micro.

Keywords: agriculture, rural areas, the Common Agricultural Policy, EU funds, diversification of income.