

**Małgorzata Krotowska**

*Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu*

## **WSPIERANIE TWORZENIA GRUP PRODUCENTÓW ROLNYCH I ICH ZWIĄZKÓW W ŚWIETLE BADAŃ**

*THE SUPPORT OF AGRICULTURAL PRODUCER CLUSTERS AFTER 2013*

**Słowa kluczowe: grupy producentów rolnych, Wspólna Polityka Rolna, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich**

*Key words: agricultural producer groups, Common Agricultural Policy, Rural Development Programme*

**Abstrakt.** Dokonano analizy absorpcji funduszy unijnych w ramach działania 142. „Grupy producentów Rolnych” Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2007-2013. Ponadto, w wyniku przeprowadzonego wywiadu wskazano problemy z jakimi borykają się beneficjenci ww. wsparcia. Rezultatem badań było znalezienie rozwiązań, które przyczyniłyby się do wzmoczonego zainteresowania procesem integracji poziomej. W wyniku opracowania zebranych materiałów zostały wyciągnięte następujące wnioski: w kolejnej edycji (PROW) należy dążyć do uproszczenia biurokracji, jaśniejszego precyzowania prawa, wydłużenia czasu wypłaty wsparcia, jak również zróżnicowania go w zależności od liczby członków.

### **Wstęp**

*Rolnictwo jest sektorem bardzo wrażliwym i wymaga specjalnego traktowania, szczególnej ochrony i wsparcia* [Goraj i in. 2004], a jego specyficzny charakter przyczynił się do zwrócenia szczególnej uwagi na rolnictwo, czego rezultatem było powstanie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) na mocy Traktatu Rzymskiego z 25 marca 1957 r. Niestety istniejąca już blisko 60 lat WPR jest jedną z najbardziej krytykowanych polityk Unii Europejskiej (UE), przez co podlega ciągłej ewaluacji, a od momentu jej istnienia można wyróżnić 3 okresy. Pierwszy etap rozwoju to lata 1962-1992, podczas którego WPR skoncentrowała się głównie na podtrzymaniu cen rynkowych. W kolejnym etapie (1992-2003) spektrum działania WPR zostało rozszerzone o dopłaty bezpośrednie oraz wsparcie rozwoju obszarów wiejskich. Po 2003 r. WPR wzmocniła nacisk na rozwój obszarów wiejskich oraz wprowadziła płatności jednolite uzależnione od produkcji [Kosior 2011]. Jak podkreśla Ciolos [2011] *WPR nie jest wykuta w kamieniu, jest żywa i zmienia się pod wpływem potrzeb oraz okoliczności* dlatego też można przypuszczać, że po 2013 r. nastąpią kolejne transformacje spowodowane m.in.: dużą liczbą i różnorodnością członków WPR, nowymi priorytetami rozwojowymi, presją WTO na rzecz liberalizacji handlu, niestabilnością rynków międzynarodowych, jak również skutkami kryzysu finansowego [Wilkin 2011]. Prace nad nowym okresem finansowania trwają już od kilku lat, a bardzo ważne w planowaniu jest zapoznanie się z problemem oraz znalezienie rozwiązania. Liczne konferencje, jak również debaty miały przyczynić się do lepszego dostosowania WPR do aktualnego stanu, w jakim znajduje się Europa.

Celem artykułu było poznanie czynników ograniczających absorpcję środków finansowych w ramach działania 142. PROW 2007-2013, wskazanie słabych stron tego działania oraz zaproponowanie nowej idei która może okazać się skuteczna przy realizacji celów określonych w ramach działania 142. „Grupy Producentów Rolnych” po 2013 r.

### **Materiał i metodyka badań**

Podjęty w artykule problem opracowany został na podstawie danych pierwotnych i wtórnych. Informacje pierwotne uzyskano w wyniku przeprowadzenia w II połowie 2011 r. wywiadu z przedstawicielami grup producentów rolnych (GPR), a ich wybór był celowy. W badaniu wzięło udział 26 liderów reprezentujących 9 typów grup.

W celu zgromadzenia materiału empirycznego posłużono się wystandaryzowanym kwestionariuszem wywiadu, zawierającym zarówno pytania zamknięte, jak również otwarte dające respondentowi dużą swobodę wypowiedzi [Stachak 1997]. W badaniu zastosowano także metodę porównań pionowych.

W artykule wykorzystano także źródła wtórne, w postaci literatury przedmiotu oraz statystyki masowej publikowanej przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR).

## Wyniki badań

**Tabela 1. Typy grup producenckich i badana próba**  
*Table 1. The types of producer groups and the number of respondents*

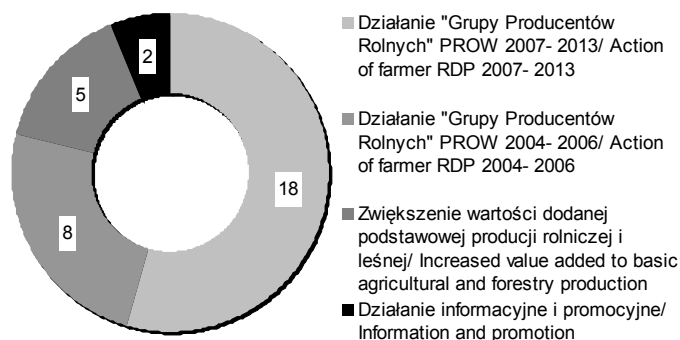
Rodzaj produktu dla którego grupa powstała/Production type	Liczba respondentów/ Number of respondents
Ziarno zbóż/Grains	5
Ziarno zbóż i nasiona roślin oleistych/ Grains and oilseeds	4
Świnie żywe/Hogs	4
Drób żywy/Poultry	3
Ziemniaki świeże lub chłodzone/ Potatoes, fresh or chilled	3
Bydło żywe/Cattle	2
Liście tytoniu suszone/Dried tobacco	2
Warzywa i owoce/Vegetables and fruit	2
Mleko krowie/Dairy	1

Źródło: opracowanie własne  
Source: own study

grup, co zostało potwierdzone m.in. przez respondentów. Wszyscy ankietowani skorzystali ze wsparcia, z czego: blisko 70% liderów uzyskało pomoc ramach działania 142. PROW 2007-2013, pozostałe 30% to przedstawiciele grup, którzy uzyskali finansowanie w ramach wcześniejszego planu rozwoju. Ponadto, 20% respondentów skorzystało dodatkowo z funduszy unijnych w ramach zwiększenia wartości dodanej podstawowej produkcji rolniczej i leśnej (grupy traktowane są w sposób priorytetowy), a 8% badanej populacji pozyskało pieniądze na działania informacyjne i promocyjne.

W tabeli 2 przedstawiono dane dotyczące wykorzystania finansowania unijnego w ramach działania 142. „Grupy producentów rolnych”. W ramach PROW 2007-2013 na tworzenie grup przeznaczono 140 mln euro (105 mln euro miało pochodzić z budżetu UE, a 35 mln euro z budżetu kraju). Według stanu na koniec 2011 r. wykorzystanych zostało zaledwie 182 mln zł, co daje w przybliżeniu 35% zaplanowanego budżetu. Bardzo niski poziom wykorzystania funduszy może wynikać z m.in. z problemów, które ankietowani wskazywali jako bardzo istotne. Najczęściej podawanymi przez respondentów utrudnieniami w absorpcji funduszy były: skomplikowana biurokracja (65% odpowiedzi) oraz niejasność definicja i zasad (25%). Pozostałe 10% deklaracji to wskazania na małe zaangażowanie służb doradczych w rozpowszechnianiu informacji oraz brak pomocy fachowej przy wypełnianiu wniosku. Ankietowani wskazywali także na potrzebę uruchomienia większej liczby szkoleń skierowanych do liderów oraz księgowych grup. W opinii badanych kursy te przyczyniłyby się do: rozwoju grup, w których pracują, powstawania nowych podmiotów, jak również pomogłyby zniwelować braki spowodowane nieudolną działalnością doradców.

W dalszej części badania liderzy poproszeni zostali o wskazanie propozycji rozwiązań, które spowodowałyby wzrost zainteresowania integracją poziomą rolników, a więc większą absorpcję funduszy unijnych przeznaczonych na ten cel.



**Rysunek 1. Wykorzystanie funduszy europejskich przez grupy producentów rolnych, których liderami są respondenci**

*Figure 1. The use of European Union funds by a agricultural producer cluster, where the respondents are group leaders*

Źródło: opracowanie własne  
Source: own study

GPR działają na mocy Ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach (Dz.U. 2000, Nr 88, poz. 983 z póź. zm.). W procesie tworzenia tych podmiotów eksperci wyróżniają 2 fazy. Okres pierwszy to lata 2000-2004, który charakteryzował się dużym sceptycyzmem wśród rolników oraz bardzo powolnym wzrostem liczby nowo powstałych grup (do końca 2004 r. powstało ich zaledwie 85). Drugi etap to okres po 2004 r. Nowelizacje ww. ustawy oraz wejście w życie Rozporządzenia Rady Europejskiej Nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny (EFRROW) (Dz.Ur. WE, L 2007/1 z 21.10.2005, z póź. zm.) wpłynęło stymulującą na tempo tworzenia się grup. W tym okresie powstało blisko 800 nowych podmiotów. Z łatwością można zauważyć, iż wsparcie finansowe w ramach PROW było jednym z czynników, który przyczynił się do wzrostu zainteresowania tworzeniem nowych

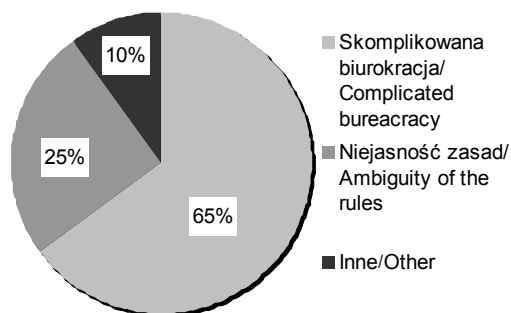
**Tabela 2. Działanie 142. „Grupy Producentów Rolnych PROW 2007-2013” (stan na 31.12.2011)**  
**Table 2. Action 142. „Agricultural Producers Group RDP 2007-2013” (as of 31.12.2011)**

Wyszczególnienie/ Specification	Liczba wniosków/ Number of applications	Wnioskowana kwota/ The amount requested	Liczba decyzji/ Number of decisions	Kwota decyzji/ Amount involved in decisions	Liczba płatności/ Number of payments	Wyplacona kwota/ Amount paid
PROW 2007-2013 (zobowiązania z lat 2004-2006)/RDP 2007-2013 (obligations for the period 2004-2006)	330	72 617 552	307	51 805 330	304	48 192 791
PROW 2007-2013/ RDP 2007-2013	686	140 438 062	655	134 467 229	1066	182 044 244

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR  
 Source: own study based on the data of the Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture

Blisko 100% ankietowanych uważało, iż w następnym okresie planowania należy dążyć do zmniejszenia biurokracji oraz uproszczenia procedur pozyskiwania funduszy (uwagi te dotyczyły głównie wsparcia w ramach działania „Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”). Problem nadmiernej zbiurokratyzowania WPR został również zauważony w raporcie FIR, gdzie podkreślono, iż w obecnym wyglądzie trudno jest dostrzec związek między skomplikowanym systemem administrowania WPR a jej celami [Wspólna polityka... 2010].

Zmiany w kolejnej edycji PROW dotyczyć powinny także wysokości wsparcia, które zależałoby od liczebności grup, a nie od wysokości produkcji, jak to miało miejsce dotychczas. Wśród ankietowanych 77% zaproponowało



**Rysunek 2. Problemy i uwagi związane z pozyskiwaniem funduszy w ramach działania 142. PROW 2007-2013**  
**Figure 2. The problems and comments about applying for funding under the Measure 142. PROW 2007-2013**

Źródło: opracowanie własne  
 Source: own study

**Tabela 3. Propozycje zmian w działaniu przeznaczonym dla grup producentów rolnych po 2013 roku**  
**Table 3. The proposed changes in the operation cooperative group” after 2013**

Propozycja zmian/Proposed changes	Skala poparcia/ Scale of support [%]
Mniejsza biurokracja oraz uproszczenie procedury pozyskiwania funduszy/ Less bureaucracy and simplified procedures for funding	96
Zróżnicowanie wsparcia w zależności od ilości członków/ Differentiated support depending on the number of members	77
Wydłużyć czas wypłaty wsparcia z 5 do 10 lat/ Extend the payment of support from 5 years to 10 years	58
Jasno sprecyzowane definicje oraz zasady/Clear definitions and rules	42
Zrezygnować z pomocy finansowej na tworzenie grup/ Withdraw financial support for creating groups	38
Producenci ziemniaka powinni korzystać ze wsparcia na zasadach grup owoców i warzyw/ Potato producers should benefit from support groups on the basis of fruit and vegetables	35
Dodatkowe wsparcie finansowe dla związków grup/ Additional financial support for trade groups	27
Uniemożliwić przenoszenie pieniędzy z koperty przeznaczonej dla grup na inne działania/ Prevent fund re-allocation from those intended for groups to other activities	19

Źródło: opracowanie własne  
 Source: own study

wyższą pomoc finansową grupom, które w swoich strukturach łączyć będą większą liczbę członków. Analogicznie grupy mniej liczebne powinny dostawać niższe wsparcie. Zabieg ten przyczyniłby się do większej pod względem liczebności integracji polskich producentów (do końca 2010 r. zaledwie 2% producentów było zrzeszonych w GPR).

Zryczałtowana pomoc wypłacana w formie corocznych płatności nie może w obecnym programie przekraczać kwoty 390 000 euro, a okres płatności to pierwsze pięć lat od dnia wpisu grupy do rejestru marszałka. W opinii 58% ankietowanych czas ten należałoby wydłużyć do 10 lat po 2013 r. (nieprzekraczając jednocześnie kwoty 390 000 euro). Zmiana ta przyczyniłaby się do rozsądniejszego w wielu przypadkach wykorzystania środków oraz tworzenia trwalszych struktur, które działałyby dłużej – nie 5 a 10 lat, gdyż w Polsce zauważa się proceder rozwiązywania grupy i ponownego jej tworzenia, w celu ponownej możliwości skorzystania z pomocy unijnej.

Celem działania 142. było pierwotnie ułatwienie grupom tworzenia i działalności administracyjnej. Jednakże w czerwcu 2010 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi uzyskało opinię Komisji Europejskiej, w której jednoznacznie zostało stwierdzone [Promocja tworzenia... 2011], iż uzyskane fundusze mogą zostać przeznaczone także na cele inwestycyjne. W kolejnej edycji PROW respondenci proponują całkowite odejście od wspierania procesu tworzenia grup, a całą kwotę 390 000 euro przeznaczyć na inwestycje. W opinii liderów inwestycje są jednym z czynników cementujących związki między rolnikami w grupie.

Dodatkowo producenci ziemniaków świeżych lub chłodzonych, wsparci przez 6 innych liderów zaproponowali, aby typ produkcji reprezentowany przez nich zaliczono do grona grup reprezentujących owoce i warzywa. Decyzję swoją motywowali faktem, iż technologia produkcji ziemniaka jest bliższa produkcji warzyw pod względem praco- i kapitałochłonności.

Ankietowani w swoich wypowiedziach podkreślali potrzebę integracji na wyższym poziomie, czyli tworzenie tzw. „grupy grup”. Związki te pomagałyby grupom w organizacji produkcji oraz przetwórstwa. Liderzy widzą także potrzebę wsparcia tej inicjatywy z funduszy EFRROW oraz budżetu państwa (np. wsparcie do poziomu 70% wartości inwestycji „grupy grup” w ramach działania „Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”).

Respondenci duże niezadowolenie wyrażali nt. przenoszenia puli środków wyasygnowanych na działanie 142. na inny cel. Obawy przedstawicieli grup dotyczyły faktu, że w ostatnim okresie finansowania może zabraknąć funduszy na działanie 142.

Wśród propozycji zmian liderzy wskazywali także potrzebę priorytetowego traktowania beneficjentów należących do grup, starających się o fundusze w ramach działania „Młody rolnik”, jak również wspieranie innej działalności grup niż te, dla których grupy te powstały (np. na otwarcie sklepu, w którym grupa sprzedawałaby swoje produkty).

## Wnioski

1. Uprościć biurokrację związaną ze składaniem i rozliczaniem wniosku oraz jaśniej sprecyzować przepisy prawa unijnego.
2. Wydłużyć okres płatności uzyskanego wsparcia z 5 do 10 lat.
3. Wielkość płatności uzależnić od liczby członków grupy.
4. Uruchomić wsparcie finansowe dla tzw. „grupy grup”.

## Literatura

- Ciolas D.** 2011: The CAP Beyond 2013 – challenges and opportunities for European agricultural. Farming Conference, 6 January, Oxford.
- Goraj L., Mańko S., Sass R., Wyszowska Z.** 2004: Rachunkowość rolna. Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa, 260-261.
- Kosior K.** 2011: Koncepcje reformy Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku. *Gospodarka Narodowa*, 5-6, 85-86.
- Promocja tworzenia grup producentów rolnych. 2011: MRiRW, Warszawa, 7.
- Rozporządzenia Rady Europejskiej Nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny (EFRROW). Dz.Urz. WE, L 2007/1 z 21.10.2005, z późn. zm.
- Stachak S.** 1997: Wstęp do metodologii nauk ekonomicznych. *Książka i Wiedza*, 202-203.
- Wilkin J.** 2011: Przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej- próba podsumowania dyskusji. *Więś i Rolnictwo*, 1(150). Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, 28-29.
- Wspólna polityka rolna po 2013 roku. Propozycje zmian. 2010: Forum Inicjatyw Rozwojowych FEFROW. *Więś i Rolnictwo*, 2(147), 10.

### **Summary**

*The article analyses the European Union fund absorption by 142 "Agricultural Producer Groups" PROW 2007-2013. In addition, using the results from conducted interviews, the discussion identifies problems faced by the beneficiaries. As a result, the paper proposes solutions, which could contribute to increased interest in the horizontal integration. The summary of the collected information allows for the following conclusions: in the next round of funding of rural Areas Development Program (Polish acronym PROW) it is necessary to simplify the process, enhance clarity of rules, extend the support payment period, and differentiate the support with regard to the number of group members.*

#### **Adres do korespondencji:**

mgr inż. Małgorzata Krotowska  
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu  
Instytut Nauk Ekonomicznych i Społecznych  
pl. Grunwaldzki 24 a  
50-363 Wrocław  
email: [malgorzata.krotowska@up.wroc.pl](mailto:malgorzata.krotowska@up.wroc.pl)