

MIECZYŚLAW ADAMOWICZ

ADAM SZEPELUK

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II
Biała Podlaska

DOI: 10.5604/00441600.1218186

Thumaczenie

WSPARCIE MŁODYCH ROLNIKÓW JAKO ELEMENT POLITYKI ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Abstrakt

Przedmiotem i celem pracy jest problem młodych rolników Polski na tle sytuacji w Unii Europejskiej ukazany od strony teoretycznej, ich roli w rolnictwie krajowym i europejskim, wsparcia przez wspólną politykę rolną i krajową politykę rolną oraz form i efektów wsparcia. Praca opiera się na analizach literatury, unijnych i krajowych dokumentach prawnych, informacjach branżowych i statystycznych.

Główne efekty pracy odnoszą się do problemu definiowania młodych rolników, określenia formy i zakresu udzielanej im pomocy oraz cech, postaw i efektów gospodarowania przez tę grupę rolników w Polsce. Ważnym efektem poznawczym jest analiza wniosków składanych przez młodych rolników oraz wyników ich rozpatrywania przez instytucje krajowe oraz weryfikacji przyznanej pomocy i wypłat. Głównym wnioskiem jest wskazanie na potrzebę rozpatrywania i rozwiązywania problemu młodych rolników w powiązaniu z innymi problemami społeczno-ekonomicznymi wsi m.in. z problemem ludzi starych.

Słowa kluczowe: młody rolnik, wsparcie Unii Europejskiej, przejmowanie gospodarstw.

Wstęp

Podjęcie działalności gospodarczej, niezależnie od sektora gospodarki, jest trudne i wymaga wsparcia państwa. Jest ono szczególnie potrzebne młodym przedsiębiorcom z uwagi na ich ograniczony dostęp do zasobów i brak doświadczenia zawodowego. Specyficzny problem stanowi rozpoczynanie działalności w rolnictwie i wsparcie dla gospodarstw rolnych wchodzących na rynek oraz

rolników przejmujących gospodarstwa rolne. W warunkach europejskiego rolnictwa, w którym dominują rodzinne gospodarstwa rolne, pomoc i wsparcie dla następców rolników przechodzących na emeryturę należy do kluczowych zadań wspólnej polityki rolnej.

W Polsce, podobnie jak w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej, pomoc państwa ukierunkowana jest przede wszystkim dla młodych rolników przejmujących gospodarstwa rolne po rodzicach. Przejęcie gospodarstwa i prowadzenie produkcji rolnej przez naturalnych następców może być rozpatrywane w różnych płaszczyznach: prawnej, społecznej, technologicznej, ekonomicznej, które w całości składają się na wagę i znaczenie tego zjawiska, określonego „problemem młodych rolników” (Hamilten i in., 2015). Z drugiej strony istotna jest wielkość, formy i skuteczność pomocy oraz wsparcia udzielonego generacji następców wypełniających pokoleniową misję gospodarowania w rolnictwie. Pojęcie pomocy starano się, o ile to możliwe, rozróżnić od pojęcia wsparcia.

Pomoc rozumiana jest w węższym ujęciu ekonomicznym, dającym się zwerifikować liczbową wartością pieniężnych transferów kierowanych do gospodarstw młodych rolników. Wsparcie może być definiowane szerzej i obejmować także korzyści kierowane do innych podmiotów i rodzajów działalności; jego efekty widoczne są zarówno w kontekście ekonomicznym, jak również społecznym, moralnym itp. W ocenie tej należy zwrócić uwagę na trzy ważne procesy: wymiany generacji rolników i ciągłości gospodarowania w rolnictwie, zmian strukturalnych (poprawy struktury agrarnej) i poprawy konkurencyjności – efektywności ekonomicznej rolnictwa.

Problem młodych rolników można analizować pojedynczo, w oderwaniu od innych strukturalnie powiązanych z nim problemów, powinno się go jednak rozpatrywać szerzej, na tle bądź w kontekście z innymi problemami strukturalnymi w rolnictwie. Już w latach siedemdziesiątych A. Stelmachowski, zajmując się głównie sytuacją ludzi starych na wsi, widział konieczność objęcia opieką prawną starszych rolników w kontekście innych problemów społecznych, w tym przyspieszenia przekazywania gospodarstw rolnych następcom, co stanowi warunek przebudowy struktury agrarnej (Stefańska, 2011). Równoległa polityka wsparcia dla rozwiązania obydwu tych problemów powinna sprzyjać poprawie efektywności gospodarowania gospodarstw rolnych i polepszeniu konkurencyjności całego sektora rolnego. Stelmachowski wyraźnie akcentował, że bez rozstrzygnięcia kwestii ludzi starych na wsi, nie rozwiąże się problemów gospodarczych o priorytetowym znaczeniu (Stelmachowski, 1972). Problem „wyjścia z rolnictwa” i poszukiwanie rozwiązań zabezpieczających dalszą egzystencję ludności wiejskiej w powiązaniu z sukcesą przedemerytalną interesował także innych autorów (Budzinowski, 1999).

Niniejszy artykuł dotyczy młodych rolników przejmujących prowadzenie gospodarstw rolnych w Polsce i w innych wybranych krajach europejskich oraz

form wsparcia zapewnionych wspólną polityką rolną, uzupełnionych przez krajową politykę rolną. Wykorzystując literaturę problemu, statystykę i legislację krajową oraz unijną, a także inne opracowania i analizy, podjęto ocenę zjawiska gospodarowania młodych rolników w rolnictwie polskim i związanej z tym polityki wsparcia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Teoretyczne przesłanki problemu młodych rolników

W analizowanej problematyce należy wyróżnić dwa rodzaje pokrewnych i częściowo pokrywających się terminów: „początkujący rolnicy” i „młodzi rolnicy”. W Stanach Zjednoczonych do kategorii początkujących rolników zalicza się prowadzących gospodarstwo rolne nie dłużej niż 10 lat, w wieku do 35 lat życia. Stanowią oni 21% spośród 2131 tys. gospodarstw rodzinnych tego kraju (Ahearn, 2011). Pozostała część (79%) to rolnicy prowadzący gospodarstwa dłużej niż 10 lat. Udział młodych rolników w grupie początkujących wynosi 14%, podczas gdy w ogólnej liczbie gospodarstw 4%. W grupie gospodarstw prowadzonych przez doświadczonych rolników odsetek ten wyniósł tylko 1%. Oznacza to, że w grupie początkujących rolników znaczącą część stanowią rolnicy młodzi, lepiej wykształceni, częściej płci żeńskiej oraz mocno zróżnicowani etnicznie. Gospodarstwa rolników początkujących w USA częściej niż gospodarstwa rolników doświadczonych dysponują ziemią przeważnie z zakupu lub dzierżawy, w mniejszym natomiast stopniu z dziedziczenia i darów oraz z zakupu od krewnych. Trzeba pamiętać, że w Stanach Zjednoczonych większa niż w Europie część ziemi podlega obrotowi rynkowemu, stąd zjawisko gospodarstw początkujących jest także bardziej rozpowszechnione. Znaczna jednak część tych gospodarstw nie jest prowadzona przez ludzi młodych, wykształconych, posiadających doświadczenie i nie wytwarza żadnej produkcji na rynek.

Brak jest danych odnoszących się do tego zjawiska w krajach Unii Europejskiej i w Polsce. Wydaje się jednak, że w krajach europejskich znacznie większy jest udział rolników młodych w grupie rolników początkujących. Większą różnicę między tymi dwoma kategoriami w Polsce można oczekiwać na terenach byłej dominacji PGR, gdzie nowe gospodarstwa powstały głównie w wyniku restrukturyzacji nie zaś w procesie zmiany pokoleń rolników w gospodarstwach rodzinnych.

Przejmowanie gospodarstw rolnych przez młodych rolników w systemie gospodarstw rodzinnych powiązane jest bezpośrednio z systemem emerytalno-rentowym. Standardowe przejście na emeryturę w wieku 60-65 lat oznacza, iż następcy przejmują gospodarstwo rolne z opóźnieniem w stosunku do normalnego wieku wchodzenia na rynek pracy (Sikorska, 2014). Sprawia to, że kandydaci do objęcia gospodarstwa po ukończeniu edukacji często poszukują zatrudnienia poza rolnictwem, co utrudnia niejednokrotnie podjęcie decyzji o powrocie do gospodarstwa rolnego. Przeciwdziałać mogą temu programy wcześniejszego przekazywania gospodarstwa następcy w zamian za rentę. Optymal-

nym rozwiązaniem problemu jest przejmowanie gospodarstwa rolnego w możliwie młodym wieku, w okresie podejmowania kluczowych decyzji przez młodych ludzi odnośnie działalności zawodowej, stanu organizacji gospodarstwa i funkcjonowania rodziny. Jest to na ogół sprzeczne z interesem dotychczasowych gospodarzy – kierowników gospodarstw rolnych, którzy będąc w dobrej kondycji zdrowotnej, nie są skłonni rezygnować z decyzji kierowniczych na rzecz młodych. Przekazanie bowiem gospodarstwa następcy może ograniczać nie tylko ich rolę w gospodarstwie, ale także uszczuplić ich dochody oraz pozbawić satysfakcji i prestiżu bycia kierownikiem gospodarstwa. Dlatego zmiany pokoleniowe w rolnictwie przebiegają powoli (Grzelak i inni, 2013), a okres oczekiwania na samodzielne gospodarowanie często bywa długi. Starsi rolnicy przekazujący gospodarstwo, nawet jeśli są już na emeryturze, często włączają się w procesy decyzyjne, a na ogół mało skłonni do zmian, utrudniając wprowadzanie innowacji.

Wsparcie ułatwiające rozwiązanie tego dylematu może być kierowane zarówno do ustępujących gospodarzy, jak i młodych następców przejmujących gospodarstwo. W przypadku pierwszej grupy chodzi tu o satysfakcjonujący system emerytalny i specyficzne programy rentowe oraz socjalne kierowane dla rolników przekazujących gospodarstwo. W przypadku rolników przejmujących gospodarstwo możliwy jest szeroki wachlarz form wsparcia i pomocy obejmujący ulgi podatkowe, kredyty, różne formy dopłat bezpośrednich, premie i bodźce inwestycyjne i innowacyjne oraz szkolenia związane z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych. Przeprowadzona w odpowiednim czasie wymiana pokoleń może pozytywnie ujawnić się w efektach produkcyjnych, społecznych formach funkcjonowania i systemach produkcji, poziomie i stylu życia na obszarach wiejskich.

Definicja młodego rolnika została prawnie określona w ustawodawstwie unijnym i krajowym¹. Młodym rolnikiem, według rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1307/2013 z dnia 13 grudnia 2013 r., jest osoba, która nie przekroczyła 40 roku życia oraz rozpoczyna działalność rolniczą lub prowadzi gospodarstwo nie dłużej niż 5 lat. Definicja młodego rolnika zawiera więc także definicję początkującego rolnika, przy czym okres rozpoczęcia działalności, określany na 5 lat, różni się od koncepcji realizowanej w Stanach Zjednoczonych, gdzie ten okres trwa 10 lat i dotyczy nie tylko młodych rolników. Ustawodawstwo krajowe przyjmuje rozwiązania unijne i za czas rozpoczęcia działalności rolniczej, według rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich (Dz.U. RP z dnia 13 marca 2015 r. Poz. 351), określa się najwcześniejszą z dat: wejście w system ubezpieczeń społecznych rolników, zgłoszenie do rejestracji zwierząt, rozpoczęcie działalności poprzez

¹ Rozporządzenie Rady UE nr 1698/2005, art. 22 oraz Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1974/2006, art. 13, 14 i pkt 5, 3, 1,1.2 załącznika 2; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. Dz.U. RP poz. 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 608.

wpis do rejestru CEIOG lub REGON, złożenie pierwszego wniosku w ramach płatności bezpośrednich, pomocy SAPARD, dofinansowania w ramach SPO lub PROW. A więc rozpoczęcie działalności przez młodego rolnika nie wynika z tytułu spadku i aktu prawnego przejęcia gospodarstwa, lecz z faktu praktycznego rozpoczęcia gospodarowania.

Dwukrotnie krótszy w Europie, w porównaniu z USA, okres traktowania gospodarstwa jako początkującego wprowadza jednak szereg ograniczeń dla odnośzenia korzyści przez młodych rolników z programów unijnych. Zakłada się, że przejmowanie gospodarstw rolnych przez młodych, posiadających odpowiednie wykształcenie i kwalifikacje zawodowe oraz pewne doświadczenie w pracy poza rolnictwem, sprzyja pożądanym zmianom strukturalnym w rolnictwie i prowadzi do wzrostu konkurencyjności tego sektora. Rozpoczęcie samodzielnego gospodarowania nie jest łatwe i często niemożliwe bez uzyskania odpowiedniego wsparcia na przeprowadzenie restrukturyzacji i modernizacji gospodarstwa.

Głównymi problemami, jakie napotyka młody rolnik przejmujący gospodarstwo rolne, są: brak doświadczenia rolniczego pomimo wykształcenia ogólnego i ewentualnego doświadczenia pracy poza rolnictwem, wysokie koszty rozpoczęcia działalności i dostosowania do nowej koncepcji gospodarowania, ograniczony dostęp do zakupu bądź dzierżawy gruntów, wysokie oczekiwania wobec rozpoczynanej działalności, niestabilizowana często sytuacja rodzinna i in.

Gospodarstwa młodych rolników w europejskim modelu rolnictwa

Definicja „młodzi rolnicy”, choć prawnie określana na wiek do 40 lat, nie jest odpowiednio uwzględniona w statystykach europejskich, posługujących się na ogół przedziałami wieku: do 35 lat, 35-44 lata, 45-54 lata, 55-64 lata i 65 lat i więcej. Ustalenie zatem liczby młodych rolników w wieku do 40 lat, w tym w wieku 35-40 lat, jest utrudnione, a liczby mogą być mało precyzyjne. Klasyfikacja formalna zresztą nie pokrywa się z grupami wieku objętymi polityką wsparcia i pomocy.

W krajach Unii Europejskiej obserwuje się systematyczne zmniejszenie liczby rolników ogółem, w tym znacznie szybszy spadek liczby rolników młodych. Od 2000 r. liczba rolników ogółem zmniejszyła się o 9%, natomiast liczba rolników młodych o 45% (EKE-9, 2011), co świadczy o procesie starzenia się rolników.

W grupie młodych rolników, niezależnie od przyjętej granicy wieku, wyróżniamy dwie podgrupy. Pierwsza obejmuje wszystkie zatrudnione osoby młode, drugą tworzą kierownicy (właściciele) gospodarstwa. W 2005 r. w rolnictwie, łącznie z łowiectwem i leśnictwem, w 27 krajach członkowskich znajdowało się 6,3% miejsc pracy – od 1% w Wielkiej Brytanii do 33% w Rumunii. W ogólnej sumie zatrudnionych w rolnictwie w krajach UE osoby do 35 roku życia stanowiły 8,3%. W 2010 r. w EU-27 udział młodych rolników zmalał do 7,5%. Najwyższy udział tej grupy, wynoszący 15,4%, miała Polska, najniższy zaś – 3,1% Portugalia. Ponad 10% udział młodych w zatrudnieniu rolniczym wykazywa-

ły także: Austria (11,8%), Francja (11,5%), Irlandia (10,5%) i Grecja (10,2%), poniżej 5% natomiast: Bułgaria (4,9%), Rumunia (4,5%), Cypr (4,2%), Słowacja (4,1%) i Portugalia (3,1%). W pozostałych krajach wskaźnik ten mieścił się w granicach 5,2%-9,7% (Braja, 2009; Kania, 2014).

Struktura wiekowa kierowników gospodarstw w krajach UE jest również dość zróżnicowana i na ogół niekorzystna. Udział młodych rolników w grupie kierowników gospodarstw rozkłada się podobnie – najwyższym, bo 14,7% udziałem takich gospodarstw charakteryzuje się Polska, a najniższym – 2,6% Portugalia.

Ponad 10% udziału gospodarstw przejętych przez młodych rolników mają także Czechy (11,7%) i Austria (10,2%), natomiast grupę krajów, w których młodzi rolnicy zajmują poniżej 5% gospodarstw, stanowią, oprócz Portugalii, także: Cypr, Holandia, Wielka Brytania, Słowenia, Dania, Szwecja, Malta i Belgia. Struktura wiekowa kierowników gospodarstw rolnych w krajach UE jest niekorzystna: na jednego starszego rolnika w wieku 55 lat i więcej przypada zaledwie 0,11 młodego rolnika do 35 lat. Wskaźnik ten jest nieco korzystniejszy w nowych krajach członkowskich (EU-12) niż w EU-15. Przy średnim w UE-27 udziale rolników powyżej 64 lat wynoszącym około 35%, wyższy udział mają takie kraje jak: Portugalia, Rumunia, Bułgaria i Włochy.

Według niektórych badań (EC 2012; Clavos, 2013), udział młodych rolników, kierowników gospodarstw rolnych zwiększył się od czasu piątego rozszerzenia UE w takich krajach, jak: Polska, Bułgaria, Węgry, Czechy, Słowacja, Słowenia i Włochy. Wyraźny spadek tego udziału zanotowano natomiast w: Irlandii, Niemczech, Danii, Holandii, Austrii, Cyprze, Belgii, a także Łotwie i Rumunii (Kania, 2014).

W 2010 r. w gospodarstwach rolnych kierowanych przez młodych rolników znajdowało się około 9% użytków rolnych, na których wytwarzano taką samą część produkcji rolnej. Wydawałoby się, że gospodarstwa młodych rolników nie dają tzw. wartości dodanej, jeśli ich udział w produkcji jest taki sam jak w zasobach użytków rolnych. Należy jednak pamiętać, że młodzi rolnicy często przejmują gospodarstwa od kierowników w podeszłym wieku, kiedy ich sposób zorganizowania i wyniki produkcyjne są niezadowolające. Efekty zatem działań organizacyjnych i efekty ekonomiczno-produkcyjne gospodarstw młodych rolników ujawniają się dopiero po kilku latach, nierzadko wtedy, gdy „młodzi rolnicy” przestają być już młodymi i przesuwają się do grupy wiekowej cechującej się wysokimi parametrami produktywności. Struktura trendu w rolnictwie EU-27 wskazuje na stały spadek liczby gospodarstw rolnych, systematyczny wzrost przeciętnej wielkości gospodarstwa rolnego zarówno w hektarach, jak i w jednostkach ESU, stabilizację powierzchni użytkowanej rolniczo, spadek udziału rolnictwa jako dostarczyciela miejsc pracy i PKB, stały spadek liczby ogólnych miejsc pracy w rolnictwie, zmniejszenie liczby młodych rolników i proces starzenia się ludności rolniczej, z czym wiąże się zjawisko porzucania działalności rolniczej. Tempo starzenia się ludności rolniczej i wychodze-

nia z produkcji rolników starszych oraz tempo wchodzenia do zawodu młodych rolników nie jest jednak identyczne. Można zauważyć zjawisko przyspieszenia wymiany pokoleń kierowników gospodarstw rolnych, co skutkuje zwiększeniem udziału młodych rolników w strukturze kierujących gospodarstwami rolnymi. Na każdego młodego rolnika w wieku do 35 lat w 2007 było 9 rolników starszych niż 55 lat w krajach EU-15 i 12 w krajach EU-12. Średni udział młodych rolników w 2007 r. wynosił w krajach EU-27 około 6%, zaś w 2010 r. 7,5%. Młodzi rolnicy wchodząc do zawodu napotykają jednak szereg trudnych problemów, z których dostęp do ziemi i dostęp do kapitałów krajowych należą do najważniejszych (Poczta, 2013).

Problemy młodych, jak i starych rolników należą do najtrudniejszych do rozwiązania i powinny być rozpatrywane w wymiarze długofalowym, tak przez unijną politykę rolną, jak i narodową politykę rolną. Organizacje młodych rolników twierdzą, że zwiększenie produktywności gospodarstw na dłuższą metę nie zrekompensuje spadku osób czynnych zawodowo w rolnictwie (NAT/500, 2011). Mogą więc być zagrożone cele związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i suwerenności żywnościowej, trudno będzie też zrealizować pozaprodukcyjne cele rolnictwa i obszarów wiejskich. Bez sprawnie funkcjonującego i efektywnego rolnictwa oraz wypełnienia przez rolnictwo różnych funkcji publicznych zagrożona może być realizacja Strategii Europa 2020, opierająca się na inteligentnym i zrównoważonym wzroście nie powodującym wykluczenia społecznego. Potrzebna jest zatem skoordynowana polityka wsparcia i promocji zarówno dla młodych, jak i starszych rolników, zarówno w wymiarze ogólnym unijnym, jak i w krajowym. Potrzebne jest ukształtowanie takiego modelu rolnictwa, który zapewni młodym rolnikom bezpieczne wejście do zawodu, przedsiębiorcze i innowacyjne gospodarowanie i ochronę przed ryzykiem, zaś starszym godne zabezpieczenie ekonomiczne i socjalne po przekazaniu gospodarstwa następcy.

Problem młodych rolników a wspólna polityka rolna

Wsparcie wspólnej polityki rolnej dla przyspieszenia wymiany pokoleń w rolnictwie opiera się na przeświadczeniu, że młodzi rolnicy mogą być bardziej produktywni przez wczesne przejmowanie zgromadzonych w sektorze zasobów majątkowych i wiedzy oraz wykorzystanie doświadczeń ustępującej generacji, które mogą być usprawniane, jako że młodzi rolnicy są bardziej niż starsi podatni na zmiany, łatwiej akceptują innowacje i nowoczesne rozwiązania w sferze technicznej oraz technologicznej.

Problem młodych rolników we Wspólnej Polityce Rolnej nie jest nowy, chociaż nie zawsze był precyzyjnie zdefiniowany. Reforma Mac Sharrego w 1992 r., obok dopłat bezpośrednich wśród trzech działań o charakterze strukturalnym, obejmowała program wcześniejszego przechodzenia rolników na emeryturę, co miało istotnie przyspieszyć sukcesję gospodarstw (Adamowicz, 2015). Problem ten podejmowano już wcześniej. Dyskusja na temat zmian strukturalnych we

Wspólnej Polityce Rolnej rozpoczęła się już w 1968 roku, przy przedstawianiu planu Marsholta, oraz w latach 1972-1973, kiedy zostały wdrożone pierwsze dyrektywy strukturalne. W 1984 roku w ramach WPR wprowadzono wsparcie w formie dotacji dla młodych ludzi przejmujących lub zakładających gospodarstwa rolne (Kiełbasa i Bogusz, 2014). Przyjęto wówczas, że młody rolnik to osoba pełnoletnia, w wieku poniżej 40 lat, która po raz pierwszy prowadzi gospodarstwo rolne i posiada kwalifikacje związane z rolnictwem i agrotechniką. Na wsparcie młodych rolników przeznaczono wówczas około 5% wydatków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych. Środki te przeznaczone były głównie na koszt zakupu lub przejęcia gospodarstwa rolnego. Wsparcie udzielane było w postaci jednorazowej premii lub kredytu preferencyjnego. Później umożliwiono korzystanie także z innych instrumentów WPR, szczególnie z tzw. Dotacji Inwestycyjnych (Sawicka, 2004). Działania podejmowane w tym wcześniejszym okresie były nieefektywne.

Kolejne zmiany Wspólnej Polityki Rolnej, podejmowane w ramach Agendy 2000 czy Reformy Amsterdamskiej, w związku z perspektywą rozszerzania Unii Europejskiej o nowe kraje Europy Środkowo-Wschodniej, uwzględniały również problematykę wsparcia dla młodych rolników. Rozporządzenie Rady nr 1257/99/We z 1999 r. oraz rozporządzenie Komisji nr 817/2004 wprowadziły nowe wymagania wobec młodych rolników w ramach nowej perspektywy finansowej na lata 2004-2006. Wprowadzono wówczas wymóg wykazania rentowności produkcji rolnej oraz spełnienia minimalnych standardów ochrony środowiska, jakości produkcji rolnej oraz dobrostanu zwierząt. Okres 2004-2006 to początek członkostwa Polski w Unii Europejskiej i obowiązywania w kraju całościowych zasad Wspólnej Polityki Rolnej. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 września 2004 r. wprowadziło działanie „Ułatwienie startu młodym rolnikom”, realizowane w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego – Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich 2004-2006 – regulujące zasady uzyskania wsparcia, kryteria dostępu oraz formę i wysokość pomocy. Z dotacji mogła korzystać osoba przejmująca po raz pierwszy gospodarstwo, która stawiała się posiadaczem samodzielnym lub zależnym gospodarstwa rolnego nie wcześniej niż 12 miesięcy przed zawarciem umowy o dofinansowanie (Rozporządzenie, 2004). Początkowo kluczowym warunkiem uzyskania dotacji było posiadanie udokumentowanych kwalifikacji zawodowych w dniu składania wniosku. Warunek ten został jednak złagodzony Rozporządzeniem nr 817/2011, według którego obowiązek odpowiedniego wykształcenia został wydłużony na okres 5 lat od momentu rozpoczęcia działalności rolniczej. Zarezerwowane środki na ten cel wyniosły około 709 mln zł. Rolnik, który spełnił wszystkie kryteria, mógł uzyskać premię w wysokości 50 tys. zł.

Przyjęte kryteria były ostre i szczegółowo określone. Poza wyżej wymienionymi kryteriami wieku, faktu i czasu przejęcia gospodarstwa, rolnik musiał po-

siadać ubezpieczenie rolnicze w pełnym zakresie, brak zaległości podatkowych i opóźnień w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Warunek spełnienia odpowiednich kwalifikacji był akceptowany przy posiadaniu wykształcenia wyższego lub średniego rolniczego, przy wykształceniu zasadniczym zawodowym niezbędny był też 3-letni staż pracy w rolnictwie lub inny tytuł kwalifikacyjny w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej w połączeniu z 3-letnim stażem pracy w gospodarstwie rolnym. Staż pracy był wymagany przy posiadaniu wykształcenia wyższego na kierunkach nie związanych z rolnictwem. Jeżeli wnioskodawca nie spełnił ustalonego wymogu odnoszącego się do kwalifikacji, musiał złożyć zobowiązanie do uzupełnienia wykształcenia w ciągu 5 lat. Ponadto, przejmowane gospodarstwo rolne powyżej 1 ha musiało spełnić warunek tzw. żywotności ekonomicznej gospodarstwa rolnego, to znaczy uzyskać określoną wymogami unijnymi wielkość nadwyżki z prowadzonej działalności w ESU. Za gospodarstwa rentowne ekonomicznie uznawano takie, które generowały nadwyżkę powyżej 4 ESU, tj. 4800 euro. Warunek ten mógł być odroczony na okres 5 lat. Do warunkowych kryteriów należał także obowiązek spełnienia określonych norm ochrony środowiska, higieny produkcji i dobrostanu utrzymania zwierząt. Kryteria te były więc nadmierne wygórowane, gdyż zaledwie 10% rolników spełniło jednocześnie wszystkie wymagania w dniu składania wniosku. Zdecydowana część beneficjentów zobowiązana była spełnić wymogi w okresie 5 lat. Dodatkowo, w perspektywie 2007-2013, wprowadzono także konieczność sporządzenia biznes-planu dla rozwoju działalności rolniczej.

Trudno ocenić, w jakim stopniu uzupełnienie określonych wymogów było monitorowane i jakie konsekwencje łączyły się z niespełnieniem powyższych warunków chociażby z tego względu, że w roku 2007 został wdrożony nowy okres programowania 2007-2014, w którym ogólna pula środków przeznaczonych na realizację tego działania była wyraźnie większa (ponad 1,6 mld zł). W tym czasie zmienione zostały też kryteria przyznawania wsparcia. Wysokość premii jednorazowej została podniesiona do 75 tys. zł, na nowo sformułowano cele wsparcia dla młodych rolników oraz szczegółowe warunki jego przyznawania.

Zgodnie z polskim prawem, pomoc może być udzielona rolnikowi kierującemu gospodarstwem do 300 ha. Dolny limit ustalono na podstawie średniej powierzchni gospodarstwa rolnego w Polsce. W regionach o rozdrobnionej strukturze agrarnej możliwe było przyznanie pomocy dla gospodarstw nie spełniających dolnego minimum obszarowego pod warunkiem, że zostanie ono wypełnione w ustalonym terminie od 1,5 do 3 lat. Przy obowiązywaniu innych ustalonych we wcześniejszych programach kryteriów przyjęto, że opracowany przez rolnika plan rozwoju gospodarstwa powinien uwzględnić realizację inwestycji obejmujących minimum 70% kwoty dotacji. Tak ustalone zasady były istotnym instrumentem powiększania średniej powierzchni gospodarstwa. Według danych MRiRW, średnia powierzchnia gospodarstwa beneficjenta wynosiła

15,8 ha, a ponad 80% gospodarstw korzystających ze wsparcia mieściło się w grupie obszarowej 10-30 ha. Korzystające z pomocy gospodarstwa wykazywały wielkość ekonomiczną około 8 ESU, a więc wyższą niż średnia dla przeciętnego gospodarstwa rolnego w Polsce (MRiRW, Działanie 121, 2012).

W 2013 r. Unia Europejska kolejny raz zreformowała Wspólną Politykę Rolną, która została nastawiona na rozwiązywanie problemów przyszłości. Jednym z jej podstawowych celów jest pobudzenie wzrostu gospodarczego oraz utrzymanie, a nawet zwiększenie miejsc pracy na obszarach wiejskich. W ramach tej praktyki przygotowano program wspierający inwestowanie młodych rolników. Wyraźniej niż wcześniej akcentuje się rolę rolnictwa w ogólnym wzroście gospodarczym w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego oraz w rozwiązywaniu kwestii związanych z ochroną środowiska i zmianami klimatycznymi, a także potrzebę pomocy rolnikom w świadczeniu usług na rzecz społeczeństwa. Jednym z ważniejszych wyzwań, na które zwrócono uwagę celem podjęcia próby ich rozwiązania, jest starzenie się populacji rolników europejskich i konieczność udzielania większego wsparcia rolnikom młodym. Zakłada się, że przyspieszenie wymiany pokoleń w rolnictwie może mieć poważne konsekwencje dla przyszłości rolnictwa i obszarów wiejskich w trzech obszarach:

- w sferze podaży żywności wewnątrz UE oraz światowego bezpieczeństwa żywnościowego;
- w sferze konkurencyjności uzależnionej od uruchomienia nowych i innowacyjnych form działalności rolniczej (ma to związek z tym, że młodzi rolnicy są lepiej wykształceni oraz osiągają wyższe wskaźniki produktywności i wydajności produkcji);
- w sferze zrównoważenia środowiskowego, ze względu na rolę, jaką rolnicy pełnią w kształtowaniu krajobrazu i zarządzania zasobami naturalnymi.

Wsparcie młodych rolników wprowadzone w reformie WPR w 2013 r. uzyskało solidne podstawy finansowe ukierunkowane na tę grupę rolników. Po raz pierwszy w ramach pierwszego filaru WPR ustalono instrument płatności bezpośrednich przeznaczony dla wspierania młodych rolników, natomiast w ramach drugiego filaru WPR, dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich, wprowadzono również instrumenty mające wspierać zwłaszcza tych, którzy po raz pierwszy rozpoczynają działalność rolniczą (Kulawik, 2013). Państwa członkowskie otrzymały możliwość pewnego modyfikowania szczegółowych rozwiązań instrumentalnych. Wsparcie dla młodych rolników w ramach płatności bezpośrednich dostępne jest dla tych, którzy po raz pierwszy obejmują kierowanie gospodarstwem rolnym lub objęli kierowanie gospodarstwem w okresie 5 lat przed wprowadzeniem programu; nie osiągnęli wieku 40 lat w momencie składania po raz pierwszy wniosku o wsparcie; mają w zależności od wymogów państwa udokumentowane umiejętności lub wykształcenie. Płatności bezpośrednie dla młodych rolników przyznawane będą przez maksymalny okres 5 lat. To wsparcie może stanowić do 2% całości środków przeznaczonych na płatności bezpo-

średnie w danym państwie członkowskim. Kwota, jaką będą otrzymywać młodzi rolnicy, będzie obliczana według metod wybranych przez państwa członkowskie lub w formie ryczałtowej płatności rocznej, odpowiadającej 25% średniej krajowej płatności na hektar przemnożony przez liczbę odpowiadającą średniej wielkości gospodarstwa młodych rolników. Płatność nie może przewyższyć wysokości całkowitej płatności podstawowej dla gospodarstwa.

W ramach programu rozwoju obszarów wiejskich stosowane będą dotychczasowe instrumenty, takie jak pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na podstawie biznesplanu (do 70 tys. euro) oraz wyższa stawka wsparcia przeznaczonego na inwestycje w aktywa rzeczowe.

Raport przygotowany na zlecenie rządu polskiego w 2011 r. informuje, że młode pokolenie wsi w Polsce jest pokoleniem silnym, ambitnym, wymagającym i posiada duży potencjał (Nowakowska, 2015). Duże zróżnicowanie regionalne w Polsce ma znaczny wpływ na potrzeby i oczekiwania młodych mieszkańców wsi, w tym młodych rolników². Dlatego też zakłada się, że w aktualnym okresie programowania wprowadzona zostanie większa regionalizacja finansowania, chociaż PROW 2014-2020 będzie w dalszym ciągu programem horyzontalnym. Regiony będą mieć możliwość wyboru kryteriów dostosowanych do warunków lokalnych. PROW na lata 2014-2020 przewiduje – obok wsparcia dla młodych rolników – także wsparcie dla rolników przekazujących gospodarstwa rolne.

Efekty wspierania młodych rolników

Polskie rolnictwo zaczęło korzystać ze wsparcia przewidzianego przez wspólną politykę rolną od momentu akcesji, tj. od 2004 r. Obowiązywał wówczas opisany wcześniej unijny program wsparcia młodych rolników, obejmujący lata 2004-2006. Później wsparcie realizowane było w ramach perspektywy finansowej obejmującej lata 2007-2013. Szczegółowe dane dla tego okresu nie są dostępne dla każdego roku. Dane o liczbie złożonych wniosków i wydanych decyzji na ułatwienie startu młodym rolnikom w kraju przedstawia rysunek 1, zaś w rozkładzie na poszczególne województwa tabela 1.

Pomoc dla tej grupy rolników w latach 2007-2014, przy współpracy z instytucjami Unii Europejskiej, udzielana była w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich II Filara WPR. PROW 2007-2013 w ramach Osi 1 – Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego wprowadził m.in. Działanie: „Ułatwienie startu młodym rolnikom” oraz Działanie „Renty strukturalne”, które są związane z wymianą pokoleń w rolnictwie. Celem Działania 112 była wypłata bezzwrotnej premii finansowej na ułatwienie podejmowania inwestycji przez młodych właścicieli gospodarstw. Przyznane środki miały przyczynić się do przyspieszenia korzystnych zmian w strukturze agrarnej oraz do podniesienia konkurencyjności całego sektora rolnego w Polsce.

² Projekt badawczy „Młodzież na wsi”, zrealizowany przez Pracownię Badań i Innowacji „Stocznia” pod kierunkiem A. Strzezińskiej, na zlecenie Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności.

Młody rolnik mógł otrzymać jednorazową premię, której wartość wynosiła 50 tys. zł w latach 2007-2009 i 75 tys. zł w latach 2010-2013. Korzystający z premii musiał przeznaczyć co najmniej 70% przyznanej kwoty na cele związane z rozwojem określonym w biznesplanie. Korzystanie z premii nie wykluczało możliwości dofinansowania inwestycji w ramach innego działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”.

Program ułatwienia startu młodym rolnikom początkowo nie cieszył się dużym zainteresowaniem i do roku 2011 odsetek wniosków załatwionych pozytywnie był dość wysoki. Sytuacja ta uległa zmianie w 2014 r., kiedy to złożono 23 444 wnioski, z których tylko 7862 załatwiono pozytywnie (rys. 1 i 2).

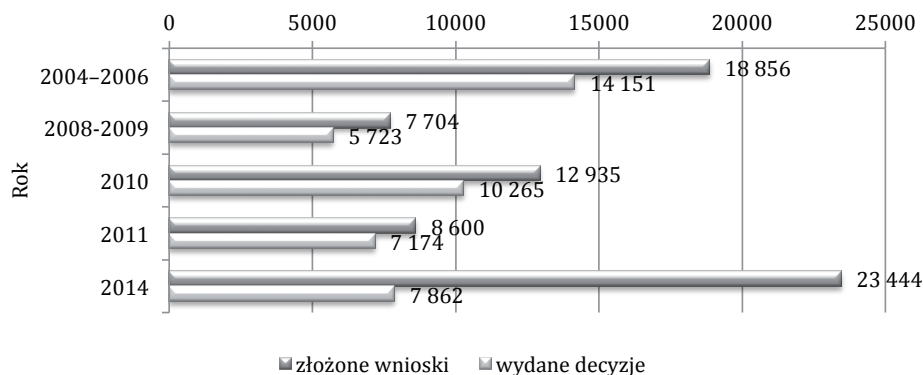
Wartość wypłaconego wsparcia dla młodych rolników w latach 2004-2009 nie przewyższała kwoty 300 tysięcy zł, podczas gdy w roku 2010 i 2014 osiągnęła niemal 800 mln zł rocznie (rys. 3). Wypłaty wniosków złożonych w 2014 r. kontynuowane były w 2015 roku.

Tabela 1

Liczba złożonych wniosków w sprawie ułatwienia startu młodym rolnikom w latach 2004-2014

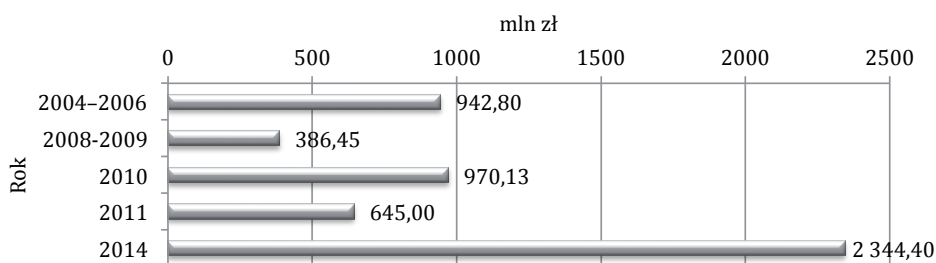
Województwo	2004- -2006	2008- -2009	2010	2011	2014	Ogółem	Udział w całości (%)
Dolnośląskie	839	240	479	248	794	2 600	3,6
Kujawsko-pomorskie	1 458	791	1 082	798	2 186	6 315	8,8
Lubelskie	2 086	975	1 449	1 022	2 712	8 244	11,5
Lubuskie	307	95	244	134	365	1 145	1,6
Łódzkie	1 774	722	1 142	576	1 770	5 984	8,4
Małopolskie	723	117	388	214	623	2 065	2,9
Mazowieckie	3 040	1 496	2 128	1 211	3 785	11 660	16,3
Opolskie	531	133	371	257	504	1 796	2,5
Podkarpackie	525	194	392	236	585	1 932	2,7
Podlaskie	1 516	730	1 040	695	2 116	6 097	8,5
Pomorskie	774	272	540	362	958	2 906	4,1
Śląskie	424	133	318	161	419	1 455	2,0
Świętokrzyskie	747	268	576	348	979	2 918	4,1
Warmińsko-mazurskie	962	307	651	540	1 310	3 770	5,3
Wielkopolskie	2 564	1 114	1 717	1 461	3 586	10 442	14,6
Zachodniopomorskie	586	117	418	337	752	2 210	3,1
Razem	18 856	7 704	12 935	8 600	23 444	71 539	100,0

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.



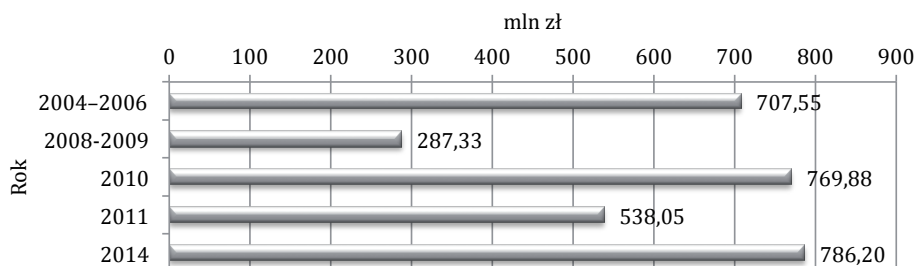
Rys. 1. Liczba złożonych wniosków i wydanych decyzji w sprawie ułatwienia startu młodym rolnikom w Polsce w latach 2004-2014.

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.



Rys. 2. Wartość złożonych wniosków w sprawie ułatwienia startu młodym rolnikom w Polsce w latach 2004-2014 (w mln zł).

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.



Rys. 3. Wartość wypłaty środków w sprawie ułatwienia startu młodym rolnikom w Polsce w latach 2004-2014 (w mln zł).

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.

Tabela 2

*Liczba wydanych decyzji w sprawie ułatwienia startu młodym rolnikom
w latach 2004-2014*

Województwo	2004- -2006	2008- -2009	2010	2011	2014	Ogółem	Udział w całości (%)
Dolnośląskie	617	160	378	194	200	1 549	3,4
Kujawsko-pomorskie	1 129	596	859	675	938	4 197	9,3
Lubelskie	1 547	711	1 244	852	1 055	5 409	12,0
Lubuskie	220	61	199	103	81	664	1,5
Łódzkie	1 310	537	857	491	754	3 949	8,7
Małopolskie	531	80	318	173	84	1 186	2,6
Mazowieckie	2 348	1 143	1 671	1 010	1 119	7 291	16,1
Opolskie	402	111	282	218	129	1 142	2,5
Podkarpackie	372	138	319	194	168	1 191	2,6
Podlaskie	1 156	537	855	601	944	4 093	9,1
Pomorskie	574	200	415	305	277	1 771	3,9
Śląskie	339	96	259	125	158	977	2,2
Świętokrzyskie	629	215	456	292	165	1 757	3,9
Warmińsko-mazurskie	700	214	485	427	313	2 139	4,7
Wielkopolskie	1 844	856	1 366	1 237	1 379	6 682	14,8
Zachodniopomorskie	433	68	302	277	98	1 178	2,6
Razem	14 151	5 723	10 265	7 174	7 862	45 175	100,0

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.

W początkowym okresie członkostwa, w latach 2004-2006 złożono łącznie 18 856 wniosków w sprawie ułatwienia młodym rolnikom startu w gospodarowaniu (Grzelak i in., 2013). Według działań PROW 2007-2013, wdrożonych przez ARiMR do końca 2014 r. przeprowadzono pięć naborów wniosków w Działaniu 112 – „Ułatwienie startu młodym rolnikom”, kolejno w latach 2008, 2009, 2010, 2011 i 2014 r.

Od początku uruchomienia Programu do końca grudnia 2014 r. w ramach wszystkich naborów (ARiMR, 2014):

- wpłynęło 71 539 wniosków o przyznanie pomocy na kwotę 5 288,775 mln zł (w tym w naborze przeprowadzonym w 2008 r. – 6495 wniosków, w 2009 r. – 1209 wniosków, w 2010 r. – 12 935 wniosków, w 2011 r. – 8600 wniosków i w 2014 r. – 23 444 wniosków);
- wydano 45 175 decyzji o przyznaniu pomocy na kwotę 3 089 mln zł, w tym 7864 decyzji na kwotę 786,3 mln zł w 2014 r.

Rozkład wniosków złożonych i zrealizowanych związany był z wielkością województw i stanem rolnictwa w regionach (tab. 1 i tab. 2).

Najwięcej wniosków o przyznanie pomocy w Polsce w latach 2004-2014 zostało złożonych w województwie mazowieckim (16,3%), wielkopolskim (14,6%) oraz lubelskim (11,5%), a najmniej w województwie lubuskim (1,6%), śląskim (2,0%) i opolskim (2,5%) (tabela 1 i tabela 2). Większość (63,2%) złożonych wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie (w 2011 r. 83,4%, zaś w 2014 r. tylko 33,5%).

Tabela 3

Wartość złożonych wniosków w sprawie ułatwienia startu młodym rolnikom w latach 2004-2014 (w tys. zł)

Województwo	2004- -2006	2008- -2009	2010	2011	2014	Ogółem
Dolnośląskie	41 950	12000	35 925	18 600	79 400	187 875
Kujawsko-pomorskie	72 900	39550	81 150	59 850	218 600	472 050
Lubelskie	104 300	48750	108 675	76 650	271 200	609 575
Lubuskie	15 350	4750	18 300	10 050	36 500	84 950
Łódzkie	88 700	36100	85 650	43 200	177 000	430 650
Małopolskie	36 150	5850	29 100	16 050	62 300	149 450
Mazowieckie	152 000	76050	159 600	90 825	378 500	856 975
Opolskie	26 550	6650	27 825	19 275	50 400	130 700
Podkarpackie	26 250	9700	29 400	17 700	58 500	141 550
Podlaskie	75 800	36500	78 000	52 125	211 600	454 025
Pomorskie	38 700	13600	40 500	27 150	95 800	215 750
Śląskie	21 200	6650	23 850	12 075	41 900	105 675
Świętokrzyskie	37 350	13400	43 200	26 100	97 900	217 950
Warmińsko-mazurskie	48 100	15350	48 825	40 500	131 000	283 775
Wielkopolskie	128 200	55700	128 775	109 575	358 600	780 850
Zachodniopomorskie	29 300	5850	31 350	25 275	75 200	166 975
Razem	942 800	386450	970 125	645 000	2 344 400	5 288 775

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.

Wartość wypłat z funduszu Unii Europejskiej dla ułatwienia startu młodych rolników stanowiła znaczną część pomocy udzielonej dla polskiego rolnictwa. Łącznie w latach 2004-2014 na ten cel do rolnictwa wpłynęło ponad 3 mld złotych (tab. 3 i tab. 4) Najwięcej tych środków pozyskali rolnicy woj. mazowieckiego i wielkopolskiego.

Tabela 4

*Wartość wypłaty środków w sprawie ułatwienia startu młodym rolnikom
w latach 2004-2014 (w tys. zł)*

Województwo	2004-2006	2008-2009	2010	2011	2014	Ogółem
Dolnośląskie	30 850	8 000	28 350	14 550	20 000	101 750
Kujawsko-pomorskie	56 450	29 800	64 425	50 625	93 800	295 100
Lubelskie	77 350	35 550	93 300	63 900	105 500	375 600
Lubuskie	11 000	3 050	14 925	7 725	8 100	44 800
Łódzkie	65 500	26 850	64 275	36 825	75 400	268 850
Małopolskie	26 550	4 000	23 850	12 975	8 400	75 775
Mazowieckie	117 400	58 325	125 325	75 750	111 900	488 700
Opolskie	20 100	5 550	21 150	16 350	12 900	76 050
Podkarpackie	18 600	6 900	23 925	14 550	16 800	80 775
Podlaskie	57 800	26 850	64 125	45 075	94 400	288 250
Pomorskie	28 700	10 000	31 125	22 875	27 700	120 400
Śląskie	16 950	4 800	19 425	9 375	15 800	66 350
Świętokrzyskie	31 450	10 750	34 200	21 900	16 500	114 800
Warmińsko-mazurskie	35 000	10 700	36 375	32 025	31 300	145 400
Wielkopolskie	92 200	42 800	102 450	92 775	137 900	468 125
Zachodniopomorskie	21 650	3 400	22 650	20 775	9 800	78 275
Razem	707 550	287 325	769 875	538 050	786 200	3 089 000

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.

Około 83% beneficjentów stanowili mężczyźni, 67% osoby w wieku od 18 do 25 lat, 41,9% osoby z wykształceniem średnim. Łączna powierzchnia użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstw prowadzonych przez młodych rolników wyniosła 414 883 ha. Średnia powierzchnia gospodarstw, które otrzymały wsparcie wyniosła 16,33 ha, czyli prawie o 56% więcej od średniej krajowej, która w 2014 r. równała się 10,48 ha (MRiRW, 2014). Około 40% beneficjentów posiadało gospodarstwo o powierzchni 10-15 ha. W strukturze gospodarstw młodych rolników (beneficjentów) ponad jedną trzecią (33,7%) stanowiły gospodarstwa do 4 ESU, 22,5% – gospodarstwa od 4 do mniej niż 6 ESU, 24% – gospodarstwa od 6 do mniej niż 12 ESU i 19,3% – gospodarstwa posiadające od 10 do 40 ESU. Ze wsparcia korzystały więc większe gospodarstwa, co świadczy o tym, że Działanie 112 stanowiło czynnik wspomagający poprawę struktury agrarnej w Polsce. Rolnicy korzystający z pomocy w 41% prowadzili produkcję mieszaną, w 37% tylko uprawy polowe, zaś bydło mleczne posiadało 11% gospodarstw. Uzyskane środki przeznaczono głównie na zakup maszyn, ciągników, zwierząt, a także na budowę i modernizację budynków i urządzeń

oraz na założenie sadów lub plantacji wieloletnich. Prawie 22% (5510) gospodarstw młodych rolników to gospodarstwa przekazane im przez osoby ubiegające się o rentę strukturalną. Największe sumy przeznaczone na wsparcie młodych rolników otrzymały województwa: mazowieckie, wielkopolskie i lubelskie.

Jak wynika z niektórych badań, efekty wsparcia finansowego dla gospodarstw prowadzonych przez młodych rolników są bardzo pozytywne. Zofia Kołoszko-Chomentowska, na podstawie badań zbiorowości gospodarstw rolniczych w woj. podlaskim, które uczestniczyły nieprzerwanie w latach 2005-2007 w Polskim FADN (Kołoszko-Chomentowska, 2010; Zieliński i Sobierajewska, 2012) wykazała, że gospodarstwa młodych rolników uzyskały lepsze wyniki niż gospodarstwa ogółem, zwiększyły swoją wielkość ekonomiczną i wartość aktywów, a także kapitału własnego oraz dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego w przeliczeniu na hektar i osobę pełnozatrudnioną. Dowodzi to, że młodzi rolnicy, dobrze przygotowani zawodowo, wykazują dużą aktywność w pozyskiwaniu środków publicznych na modernizację oraz rozwój i angażują się w procesy produkcji z myślą o przyszłości.

Z innych badań nad innowacyjnością młodych rolników i ich postaw wobec zmian przeprowadzonych w Małopolsce, wynika, że młodzi rolnicy rozumieją konieczność wprowadzenia zmian i wykazują postawy proinnowacyjne. Badani młodzi rolnicy cechowali się jednak dużą ostrożnością i rozważą przy wdrażaniu nowych rozwiązań na szeroką skalę (Kiełbasa i Puchała, 2015). Badania wykazały, że młodzi rolnicy mogą być „agentami” zmian w rolnictwie, wymagają jednak pomocy w pozyskiwaniu środków ze strony agencji rolnych.

Ogólny kształt Wspólnej Polityki Rolnej UE na lata 2014-2020 zawiera rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. Komisja Europejska zaakceptowała Polski Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, którego najważniejszym priorytetem jest poprawa konkurencyjności sektora rolnego, z uwzględnieniem celów środowiskowych. Nowy program wspiera dalszą restrukturyzację i modernizację gospodarstw rolnych oraz rozwój przetwórstwa rolno-spożywczego. W programie tym kontynuowane będą działania wspomagające modernizację słabszych ekonomicznie gospodarstw rodzinnych, tworzenie nowych miejsc pracy, nowej infrastruktury technicznej i społecznej oraz zachowanie dziedzictwa kulturowego. Łącznie na PROW w latach 2014-2020 ma być przeznaczone 13,5 mld euro, z czego 8,6 mld pochodzić będzie ze środków UE i 4,9 mld z wkładu krajowego. W ramach wsparcia dla gospodarstw rolnych przewidziana jest pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej w postaci premii dla młodych rolników w wysokości 100 tys. zł oraz pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej w zakresie działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich. Program ten ma służyć restrukturyzacji małych gospodarstw.

Premia dla młodych rolników może być udzielona nie tylko z II Filara, lecz także z I Filara WPR. Wsparcie z Filara I stało się obecnie instrumentem obli-

gatoryjnym, na które państwo członkowskie może przeznaczyć do 2% środków z koperty krajowej. Rolnicy, którzy nie ukończyli 40 roku życia i prowadzą gospodarstwo nie dłużej niż 5 lat, mogą uzyskać podwyższoną o 25% stawkę podstawowej płatności bezpośredniej do każdego hektara, w przedziale od 25 do 90 ha UR. Każde państwo członkowskie może do pewnego stopnia modernizować szczegółowe rozwiązania i instrumenty wykorzystywane do wsparcia.

Ostatnie reformy Wspólnej Polityki Rolnej zwróciły uwagę na problem młodych rolników i wskazały na potrzebę zwiększenia pomocy dla tej grupy gospodarstw rodzinnych (Hamiltén i in., 2015). Wzmocnienie wsparcia dla młodych rolników uzasadnione jest większym potencjałem innowacyjności i przedsiębiorczości tej grupy rolników oraz ich otwarciem na innowacje i zrozumieniem potrzeby rozwiązywania problemów środowiskowych. Wsparcie tej grupy rolników staje się podstawą ogólnej odnowy rolnictwa i zapewnienia mu długoterminowej vitalności. Badania przedsiębiorczości m.in. w Wielkiej Brytanii wskazują, że najkorzystniejsze wskaźniki w sferze inwestowania, produktywności i dochodowości posiadają gospodarstwa kierowane przez rolników w wieku 35-45 lat. Młodzi rolnicy reprezentują duży potencjał innowacyjności i przedsiębiorczości oraz zaangażowanie w programy rolno-środowiskowe, ale ich ekonomiczne efekty gospodarowania ujawniają się z pewnym opóźnieniem w stosunku do rozpoczęcia gospodarowania. By skrócić okres dochodzenia do pełnej efektywności, proponuje się różne formy wsparcia i bezpośredniej pomocy.

O potrzebie wsparcia młodych rolników, jako kluczowego elementu w działaniach Europy do 2050 r., rozmawiano na konferencji zorganizowanej przez Europejską Radę Młodych Rolników (CEJA) w Luksemburgu 1-3 lipca 2015 r. Dyskutując o perspektywach dla polityki rolnej, określono główne wyzwania, przed jakimi stoi europejskie rolnictwo, do których zaliczono: wzrost oczekiwań społecznych wobec rolnictwa (odnoszących się zwłaszcza do ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt, przeciwdziałania zmianom klimatu) oraz wzrost zapotrzebowania na biomasę. CEJA przyjęło na tej konferencji przygotowaną we wrześniu 2015 r. w Mediolanie deklarację, tzw. Manifest Młodego Rolnika, który zwraca uwagę opinii publicznej na szereg kluczowych kwestii ujętych w czterech następujących obszarach:

- (1) Przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym w celu ograniczenia marnotrawstwa żywności i usprawnienia funkcjonowania łańcucha żywnościowego; bardziej sprawiedliwego traktowania i ochronę producentów żywności.
- (2) Wzmocnienie młodych rolników w realizacji zrównoważonego rozwoju oraz ochrony środowiska naturalnego.
- (3) Wsparcie w wykorzystaniu innowacyjnych rozwiązań dających możliwość większej produkcji przy mniejszym zużyciu środków.
- (4) Umożliwienie młodym rolnikom tworzenia nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich i zwiększenia udziału w budowaniu wzrostu gospodarczego, w tym udziału w handlu.

Wnioski

1. Wymiana pokoleń w rolnictwie, zwłaszcza kierowników gospodarstw rolnych, należy do podstawowych kwestii społeczno-ekonomicznych w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Jest to szczególnie ważne w krajach o dominacji gospodarstw rodzinnych, jak to ma miejsce w europejskim modelu rolnictwa. Rozwiązanie problemu młodych rolników należy do kluczowych zadań narodowej i wspólnotowej polityki rolnej.
2. Problem młodych rolników powinien być postrzegany i rozwiązywany w ramach aktywnej polityki rolnej w powiązaniu z innymi strukturalnymi problemami w rolnictwie, a zwłaszcza z wychodzeniem z zawodu ludzi starych na wsi, z przekazywaniem przez nich własności i majątku oraz zapewnieniem im odpowiednich warunków socjalno-bytowych.
3. Rozpoczynanie działalności przez młodych rolników w Polsce odbywa się przeważnie poprzez dziedziczenie lub objęcie w posiadanie zasobów gospodarstwa rodzinnego. Coraz częściej w posiadanie całych lub części gospodarstw młodzi rolnicy wchodzi w wyniku obrotu rynkowego. Proces wchodzenia w posiadanie i zarządzanie gospodarstwem przez młodych rolników wymaga wsparcia i pomocy ze strony państwa oraz jego instytucji.
4. Definicja młodego rolnika została określona w ustawodawstwie unijnym i na ogół jest akceptowana przez prawo krajowe. Dla celów politycznych, a zwłaszcza określenia różnych form pomocy i wsparcia, niektóre elementy standardowej definicji są modyfikowane lub bardziej szczegółowe. Obok pojęcia „młodego rolnika” funkcjonuje pojęcie „rolnika rozpoczynającego gospodarowanie”, co nie zawsze wiąże się bezpośrednio z wiekiem, ale wymaga również wsparcia władz państwowych.
5. Udział młodych rolników w gospodarce wiejskiej poszczególnych krajów w Unii Europejskiej jest zróżnicowany. Polska jest wśród tych krajów, gdzie odsetek gospodarstw prowadzonych przez młodych rolników jest szczególnie wysoki i oceniany pozytywnie. Na przeciwnym biegunie znajduje się Portugalia i część krajów Europy Środkowej i Wschodniej.
6. Zarówno z literatury, jak i z badań przeprowadzonych w Polsce i innych krajach wynika przekaz, że młodzi rolnicy stanowią grupę osób dobrze wykształconych, otwartych na zmiany, stosujących innowacyjne metody gospodarowania i osiągający ponadprzeciętne wyniki produkcyjne i ekonomiczne. Uzasadnia to podjęcie działań, aby umożliwić młodym przejmowanie gospodarstw i zarządzania nimi w możliwie młodym wieku.
7. Wspólna Polityka Rolna UE zainteresowała się problemem młodych rolników w latach siedemdziesiątych, a konkretne programy wsparcia zostały na szerszą skalę uregulowane w ramach reformy Mac Sharrego w 1992 r. Współcześnie, WPR zawiera szereg instrumentów pomocy i wsparcia młodych rolników, finansowanych zarówno z I, jak i II Filara Wspólnej Polityki Rolnej. Współczesna polityka rolna Wspólnoty, jak też instrumenty kra-

jowej polityki rolnej operują bogatym zestawem instrumentów wspierających, które są w szczególności modyfikowane w kolejnych ramach finansowania. Ostatnie reformy WPR z 2013 r. i nowe ramy finansowania obejmujące lata 2014-2020 z uwagą i troską podchodzą do kwestii młodych rolników. Powinna ona być postrzegana w powiązaniu z problemem ludzi starszych na wsi oraz innymi problemami zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, ze szczególnym zwróceniem uwagi na ochronę producentów rolnych, środowiska naturalnego, wdrażania innowacji, ograniczenia marnotrawstwa żywności, rozszerzenia zakresu działalności i tworzenia nowych miejsc pracy na wsi.

Literatura:

- Adamowicz, M. (2015). Miejsce rodzinnych gospodarstw rolnych we Wspólnej Polityce UE. W: M. Podstawka (red.), *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wsparcia i ochrony rolnictwa rodzinnego*. Warszawa: FAPA.
- Ahearn, M.C. (2011). *Potential Challenges for beginning farmers and ranchers*. Choices, AAEA 2011 26(2).
- Ahearn, M., Newton, D. (2009). Beginning farmers and ranchers. USDA, A Raport from the Economic Research Service. *Economic Information Bulletin*, no. 53, May 2009.
- ARiMR. (2014). *Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2014 rok*. Warszawa.
- Braja, M. (2009). Warunki podejmowania działalności rolniczej przez młodych rolników w krajach grupy wyszehradzkiej. *Oeconomia*, nr 8(2), s. 25-36.
- Budzinowski, R. (1999). *Problemy ludzi starszych na wsi w aspekcie prawnym*. RPEiS 1999, z. 1, s. 199 i n.
- Grzelak, A., Mickiewicz, B., Wawrzyniak, B. (2013). Wpływ dopłat bezpośrednich i innych działań na zmianę liczebności gospodarstw rolnych w latach 2004-2010. *Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis. Oeconomia*, nr 301(71).
- Hamiltan, W., Bosworth, G., Ruto, E. (2015). Entrepreneurial Younger Farmers and the „Young Farmer Problem”. W: *Agriculture and Forestry*, vol. 61(4), s. 61-69, Podgorica.
- Józwiak, W., Ziętara, W. (2013). Kierunki i zakres wsparcia inwestycji w polskich gospodarstwach rolnych w latach 2014-2020, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 1(334), s. 42-58.
- Kałuża, H., Ginter, A. (2014). Innowacje w gospodarstwach rolniczych młodych rolników. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 361, s. 89-98.
- Kania, J. (2014). Młodzi rolnicy w gospodarstwach rodzinnych Unii Europejskiej. *Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych*, nr 3, s. 35-50.
- Kiełbasa, B., Bogusz, M. (2014). Wpływ środków pomocowych Unii Europejskiej na tworzenie gospodarstw młodych rolników. *Marketing i Rynek*, nr 10, s. 96-103.
- Kiełbasa, B., Puchała, J. (2015). Innowacyjność młodych rolników i ich postawy wobec zmian na przykładzie gospodarstw rolnych położonych w regionie rozdrobnionego rolnictwa. *Roczniki Naukowe SERIA*, z. 1, s. 108-111.
- Kołoszko-Chomentowska, Z. (2010). Finansowanie rozwoju gospodarstw młodych rolników ze środków publicznych. *Roczniki Naukowe SERIA*, t. XII, z. 3, s. 204-208.
- Kulawik J. (red.) (2013). *Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych (3)*. Program Wieloletni 2011-2014, nr 82, Warszawa: IERiGZ-PIB.
- MRiRW. (2014). *Sprawozdanie nr 8/2014 z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*. Warszawa.
- NAT/500 – CESE 737/2011 fin ES – AL,DW(ASZ)/MSI(*TW)/ab/akb, Przyszłość młodych rolników, Opinia Sekcji Rolnictwa Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego Bruksela, 13 września 2011 r.
- Nowakowska, J. (2015). *Nowa wspólna polityka rolna wobec młodych rolników*. Kraków: CDR.
- Parlińska, M., Rembielak, G., Parlinska, A. (2014). Ocena wykorzystania środków PROW 2007-2013 na ułatwienie startu młodym rolnikom. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 360/2014, s. 188-197.

- Poczta, W. (2013). Gospodarstwa rolne w Polsce na tle gospodarstw Unii Europejskiej – wpływ WPR. *Powszechny Spis Rolny 2010*, Warszawa: GUS.
- Sawicka, J. (2004). Polityka wsparcia rozwoju rolnictwa na przykładzie programu pomocy dla młodych rolników. W: M. Adamowicz (red.), *Rola projektów europejskich w rozwoju lokalnym i regionalnym*, s. 125-131, Warszawa: Wyd. SGGW.
- Sikorska, A. (2014). Dylematy w definiowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych (na przykładzie Polski). *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 4(341), s. 31-49.
- Stefańska, K. (2011). Sytuacja prawna młodych rolników w procesie zmiany generacji w rolnictwie. *Studia Iuridica Agraria*, nr 9, s. 172-184.
- Stelmachowski, A. (1972). Problemy ludzi starych na wsi w aspekcie prawnym. *Nowe Prawo*, nr 7-8, s. 1041-1052.
- Zieliński, M., Sobierajewska, J. (2012). Efekty gospodarstw korzystających z pomocy w ramach PROW 2007-2013. Zagadnienia wybrane. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 2(331), s. 81-96.

MIECZYŚŁAW ADAMOWICZ

ADAM SZEPELUK

Pope John Paul II State School of Higher Education
Biała Podlaska

SUPPORT TO YOUNG FARMERS AS PART OF AGRICULTURAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The paper deals with the problem of young farmers in Poland at the background of the situation in the European Union presented from the perspective of theory, their role in the national and European agriculture, support by the Common Agricultural Policy and the national agricultural policy, and forms and effects of support. The paper is based on literature reviews, the EU and national legal documents, trade and statistical information.

The key effects of the paper refer to the problem of defining young farmers, determining the form and scope of aid provided and characteristics, grounds and effects of farming by this group of farmers in Poland. A vital cognitive element is analysis of applications submitted by young farmers and results of their consideration by national institutions and verification of awarded aid and payments. The main conclusion is that it is necessary to consider and solve the problems of young farmers in connection with other socio-economic problems of rural areas, including the problem of old people.

Key words: young farmer, support from the European Union, acquisition of farms.

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 30.08.2016.