

Małgorzata Bogusz[✉], Piotr Rachwał

Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie

Bariery administracyjne korzystania przez rolników z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w regionie FADN Małopolska i Pogórze

Streszczenie. Celem opracowania jest przedstawienie barier administracyjnych dla pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych w ramach wybranych działań pomocowych z PROW 2014–2020. Obszar badań obejmował teren Małopolski i Pogórze. Badanie zostało przeprowadzone wśród rolników. Dodatkowo uwzględniono opinie tzw. ekspertów lokalnych, czyli doradców z instytucji państwowych i prywatnych. W części empirycznej zostały przedstawione wyniki badań dotyczące m.in. barier instytucjonalnych dla wybranych działań pomocowych w ramach PROW 2014–2020. Z przeprowadzonych badań wynika, że zdecydowana większość beneficjentów korzystała z pomocy doradców rolniczych w procesie przygotowania dokumentacji niezbędnej do otrzymania i rozliczania wsparcia finansowego. Wskazali oni również, że istnieje potrzeba stałego kontaktu z instytucją płatniczą, którą w tym przypadku jest ARiMR.

Słowa kluczowe: fundusze strukturalne, Unia Europejska, PROW, inwestycje

Wstęp

Do standardów analiz i ocen ekonomicznych należy zaliczyć wieloaspektowe badania stanu gospodarki ukierunkowane na diagnozowanie przyczyn, skali czy tempa zmian zachodzących w jej ramach. Dla nauki ważne jest antycypowanie trendów zmian i skutków rozwoju gospodarki jako całości, a także poszczególnych jej składowych. Szczególną rolę w ustroju gospodarczym kraju nadal zajmuje rolnictwo – od 1989 r. sytuacja w tym sektorze ulegała szybkim i diametralnym przemianom. Punktem zwrotnym w ostatnich dwóch dekadach była akcesja Polski w struktury wspólnot, a następnie Unii Europejskiej, co umożliwiło wykorzystanie szerokiej oferty różnych form wsparcia, dostępnych w ramach wspólnej polityki rolnej. Pomoc ta przyczyniła się do różnorodnych przemian, w tym szybkiego wzrostu produkcji i inwestycji w rolnictwie oraz przyjęła formę zorganizowanego systemu rozłożonego w czasie. Kolejne perspektywy finansowe jako jeden z głównych priorytetów wskazywały podnoszenie efektywności gospodarstw rolnych – w zasadzie bez względu na ich wielkość ekonomiczną i specyfikę.

Małgorzata Bogusz ORCID: 0000-0002-0852-1148, Piotr Rachwał ORCID: 0000-0003-0985-0549
[✉] malgorzata.bogusz@urk.edu.pl

Wzrost efektywności produkcji jest ważnym, jeśli nie podstawowym, celem każdej funkcjonującej organizacji gospodarczej. Istotnym zaś czynnikiem warunkującym podjęcie decyzji inwestycyjnej są jej zasadność oraz racjonalność. Duża część rynkowych gospodarstw rolnych w Polsce w ciągu ostatnich 27 lat przeszła znaczącą, a nawet głęboką ewolucję – od stagnujących, posługujących się najczęściej zużyтым parkiem maszynowym, do zasobnych w środki trwałe, sprawnie zarządzanych, nowoczesnych oraz efektywnie funkcjonujących podmiotów produkcyjnych wyposażonych w nowoczesny sprzęt techniczny. Zewnętrzne środki finansowe stanowią ważny element tej ewolucji, a procedury ubiegania się o nie dodatkowo wymagały od rolników nabycia umiejętności zarządzania, a zwłaszcza planowania, przewidywania oraz nowych kompetencji o charakterze instytucjonalnym.

Celem opracowania jest przedstawienie barier administracyjnych dla pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych w ramach wybranych działań pomocowych z PROW 2014–2020.

Metody badań

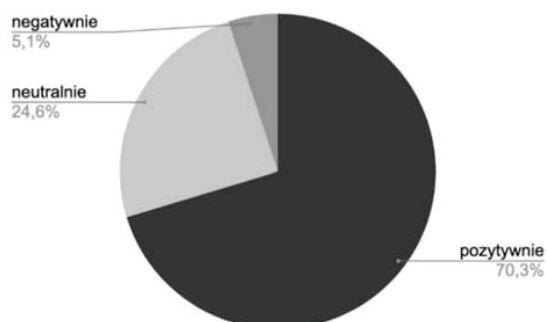
W badaniu posłużono się metodą sondażu diagnostycznego. Wykorzystano technikę ankiet oraz wywiadu skierowanego do rolników prowadzących działalność gospodarczą na terenie Małopolski i Pogórza. Autorski kwestionariusz zawierał 40 pytań, które pozwoliły na zweryfikowanie wielu aspektów związanych z prowadzeniem inwestycji i współpracą z instytucjami wspierającymi rozwój obszarów wiejskich. W badaniu udział wzięło 120 rolników (po 30 osób z każdego województwa wchodzącego w makroregion Małopolski i Pogórza, tj. świętokrzyskiego, śląskiego, małopolskiego, podkarpackiego), a badania odbywały się częściowo w formie prywatnych spotkań, a częściowo *on-line* i miały charakter losowo-celowy (badanie obejmowało co 10 gospodarstwo dla posiadanej bazy podmiotów rolnych). Badanie przeprowadzone zostało w 2023 r.

W ocenie najważniejszych barier instytucjonalnych dla wybranych działań pomocowych w ramach PROW 2014–2020 posłużono się przykładowymi wezwaniami otrzymanymi z jednostki rozpatrującej, tj. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), w celu złożenia niezbędnych wyjaśnień i uzupełnień. Dodatkowo uwzględniono opinie osób piszących wnioski w ramach określonych działań, tj. pracowników ODR oraz prywatnych firm doradczych (7 ekspertów), dotyczące (w ich ocenie) najważniejszych barier administracyjnych.

Bariera administracyjna w pozyskiwaniu zewnętrznych środków finansowych

Bariera administracyjna stanowią zespół działań, wymogów i procedur, które muszą spełnić potencjalni beneficjenci programów pomocowych, w tym PROW, skierowanych m.in. do rolników. Chodzi tu również o cenę dostępnych działań, ich adekwatność oraz zmiany w nich zachodzące na przestrzeni ostatnich lat, m.in. stabilność procedury.

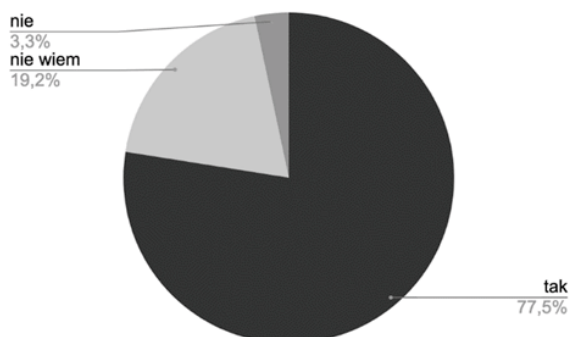
Zdecydowana większość ankietowanych (ponad 70%) wydała pozytywną ocenę w zakresie dostępności wsparcia. Prawie 1/4 respondentów zadeklarowała neutralne nastawienie do zachodzących zmian w zakresie adekwatności przemian (ewaluowania działań). Negatywnym stosunkiem wykazała się marginalna część badanych (wykres 1).



Wykres 1. Ocena dostępności programów pomocowych PROW i zachodzących w nim zmian przez ankietowanych

Źródło: opracowanie własne.

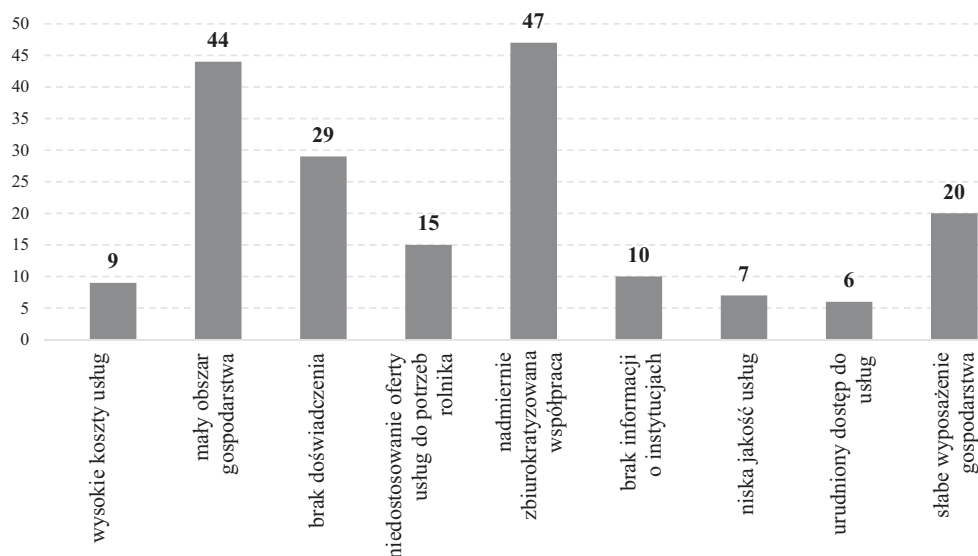
Respondentów zapytano również, czy zamierzają skorzystać ponownie z programów pomocowych w ramach PROW. Ponad 3/4 z nich odpowiedziało twierdząco, co 5 wyraził niezdecydowanie, a tylko kilka procent badanych odrzuciło taką możliwość, nie wskazując uzasadnienia ani motywacji takiej decyzji (wykres 2).



Wykres 2. Deklaracje respondentów dotyczące ponownego skorzystania z programów pomocowych PROW przez ankietowanych

Źródło: opracowanie własne.

Do najczęstszych odpowiedzi na pytanie o główne bariery ograniczające współpracę z instytucjami wspierającymi działalność rolników należało: nadmiernie zbiurokratyzowane starania o wsparcie, zbyt mały (nieadekwatny do wymogów) obszar gospodarstwa oraz brak doświadczenia i ryzyko rozliczenia wsparcia. Wśród barier najrzadziej wskazywanych przez grupę badawczą były wymieniane z kolei: wysokie koszty komercyjnych usług doradczych, niska jakość usług doradczych świadczonych nieodpłatnie oraz utrudniony dostęp do usług doradczych (wykres 3).



Wykres 3. Najczęstsze bariery ograniczające współpracę z instytucjami wspierającymi działalność rolników w opinii respondentów (liczba wskazań)

Źródło: opracowanie własne.

Z reguły gospodarstwa inwestujące i korzystające ze środków strukturalnych wspierane są na różnych etapach przygotowania i prowadzenia inwestycji pomocą doradców. Tak też wynika z przeprowadzonych badań. Aż 81,7% badanych skorzystało bowiem z takiej pomocy. Zaledwie 18,3% respondentów zadeklarowało, że nie korzystało z pomocy, gdyż potrafi samodzielnie sprostać wymaganiom związanym z wnioskowaniem o wsparcie inwestycyjne.

Wyniki badania potwierdzają duże znaczenie otoczenia instytucjonalnego w podejmowaniu procesów inwestycyjnych przez rolników, ale także – patrząc z bardziej ogólnej perspektywy – dla wieloaspektowego rozwoju obszarów wiejskich. Zadania i rola odgrywana przez różne instytucje są na tyle istotne, że konieczne jest zwrócenie uwagi na mechanizmy, które mogą zaburzać pożądaną relację na linii rolnik–instytucja. Eliminowanie przynajmniej części barier spowoduje wzrost zainteresowania programami pomocowymi, co zaowocuje większą liczbą beneficjentów.

Znaczenie otoczenia instytucjonalnego dla rolników w celu pozyskania środków finansowych na realizowane inwestycje

Otoczenie instytucjonalne było oceniane przez samych rolników, którzy bezpośrednio kontaktowali się z otoczeniem okołorolniczym, które procedowało lub mogło wspierać starania o skuteczne przeprowadzenie procesu inwestycyjnego. Nieco inaczej problem oceny instytucjonalnej dotyczącej starań o środki pomocowe – inwestycyjne oceniają tzw. eksperci lokalni. Były to osoby zatrudnione w ODR-ach, pracownicy Izby Rolniczych oraz wykonawcy planów biznesu (i innej dokumentacji) z prywatnych firm doradczych,

uczestniczące w staraniach o środki pomocowe. Oceniali oni dostępność, procedury i współpracę z podmiotami (i osobami) procedującymi pozyskania funduszy unijnych w ramach wybranych poddziałań PROW 2014–2020. Były to:

- 6.1 Premie dla młodych rolników,
- 6.3. Restrukturyzacja małych gospodarstw rolnych,
- 4.1.3 Modernizacja gospodarstw rolnych (obszary A–D),
- 6.2. Pomoc na rozpoczęcie pozarolniczej działalności gospodarczej.

Są to jedne z najbardziej rozpoznawalnych oraz popularnych programów oferowanych przez ARiMR w omawianej perspektywie.

Tak zwani eksperci lokalni (głównie doradcy) twierdzili, że najczęstszym problemem skorzystania z określonych programów pomocowych są ciągłe zmiany przepisów i komplikacje regulacji prawnych w zakresie możliwości ich pozyskiwania i wykorzystania. Praktycznie uniemożliwiają one samodzielne złożenie przez rolnika wniosku o dofinansowanie w obszarze danego poddziałania. Wynika to zwykle z zawartości procedur i przepisów oraz często niejasnej interpretacji, niemal rokrocznie nowelizowanych rozporządzeń oraz tzw. kart oceny złożonych biznesplanów, które są dostępne wyłącznie dla pracowników rozpatrujących złożone wnioski. Stąd, w celu złożenia biznesplanu, do procedowania dla określonego poddziałania beneficjent (rolnik) musi szukać pomocy w państwowych lub często w prywatnych podmiotach doradczych, które zajmują się profesjonalnie pozyskiwaniem i rozliczaniem funduszy UE. Dlatego istotnym zadaniem wydaje się bardziej szczegółowe wskazanie głównych barier/ograniczeń do pozyskania tych funduszy w ramach określonych poddziałań bezpośrednio procedowanych przez ARiMR. Warto również nadmienić, że pozytywna decyzja dofinansowania określonej inwestycji zaplanowanej w biznesplanie jest zwykle początkiem (pięcioletniego) okresu, w którym rolnik podlega nadzorowi i kontroli ze strony ARiMR. Pozytywne wyniki kontroli są warunkiem końcowego procedowania rozliczenia wsparcia. Z kolei w przypadku, gdy wynik takiej kontroli jest negatywny, rolnik (najczęściej) musi liczyć się z poważnymi problemami prawnymi, a w konsekwencji także ekonomicznymi. Przykłady takie szybko są przez rolników (i nie tylko) nagłaśniane i stanowią przestrożę przed korzystaniem ze środków pomocowych UE. Różne bariery instytucjonalne wskazane w ramach przeprowadzonych wywiadów (i obserwacji własnych) zawarto w kolejnych analizach przypadków.

Analiza przypadku A₁ – starania o środki na inwestycje budowlane

Istotne bariery instytucjonalne odnoszą się do starań o pozyskiwanie funduszy UE z PROW na inwestycje budowlane. Realizacja inwestycji budowlanej w ramach pozyskania dofinansowania z określonego poddziałania, np. 6.1, 6.2, 6.3 czy też 4.1.3, jest obecnie bardzo utrudniona z uwagi na rozbieżną interpretację stosownych przepisów przez różne biura powiatowe (i regionalne ARiMR) oraz ciągłą zmianę wytycznych weryfikacji złożonych wniosków (taka jest w tym zakresie polityka centrali ARiMR). Przykładowo beneficjent planujący zrealizowanie inwestycji budowlanej w ramach montażu finansowego, tj. z pozyskanymi środkami pomocowymi, powinien pamiętać, że realizacja takiej inwestycji wymaga spełnienia wielu wytycznych określonych przez ARiMR.

Należy mieć na uwadze, że akceptacja biznesplanu zawierającego realizację inwestycji budowlanej jest zaledwie początkiem długiej drogi do pozyskania wsparcia i całkowitego rozliczenia projektu.

Podczas realizacji inwestycji budowlanej należy mieć na uwadze, że przedstawiony wraz z biznesplanem kosztorys powinien zawierać następujące elementy:

- nazwę obiektu lub robót budowlanych z podaniem lokalizacji,
- imię, nazwisko i adres inwestora oraz jego opis,
- imię, nazwisko i adres podmiotu opracowującego kosztorys oraz jego opis,
- datę opracowania kosztorysu,
- ogólną charakterystykę obiektu lub robót budowlanych zawierającą krótki opis techniczny wraz z istotnymi parametrami, które określają wielkość obiektu lub robót budowlanych.

Ten zestaw wymogów jest prostszy do spełnienia. Następne wymogi nie są już tak proste i ich spełnienie stwarza konieczność korzystania z fachowego wsparcia doradczego. Są to:

- przedmiar robót budowlanych metodą odpowiednią do planowanego sposobu wykonania robót budowlanych oraz podania ceny jednostkowej,
- obliczenia wartości kosztorysowej robót budowlanych,
- sporządzenie tabeli elementów scalonych,
- wykonanie mapy lub szkicu sytuacyjnego.

Istotnym elementem podczas weryfikacji złożonych dokumentów dla inwestycji budowlanej jest tzw. podejście pracownika rozpatrującego wniosek do beneficjenta. Podczas weryfikacji złożonego wniosku beneficjent ma możliwość skorzystania z jednej oficjalnej poprawki dotyczącej uzupełnienia braków formalnych oraz jednej dotyczącej wyjaśnień do wniosku. Przekazanie do weryfikacji wniosków w ramach poszczególnych poddziałań do biur powiatowych ARiMR od 2020 r. oraz regulacje wewnętrzne centrali ARiMR doprowadziły do pojawienia się możliwości różnych interpretacji przepisów. Efektem tego jest różnorodne podejście pracowników agencji do weryfikowanych wniosków, poczynając od stanowiska pracownika biura utrzymującego kategorycznie, że beneficjent ma możliwość dokonania wyłącznie dwóch wskazanych powyżej uzupełnień do wniosku, do łagodnej oceny dokumentu wniosku przez pracownika. Jednak z reguły beneficjent dokonuje kilkukrotnych uzupełnień (zwykle na wezwanie) lub też w ramach samouzupełnień do wniosku. Stąd podczas skrajnej interpretacji ogólnie obowiązujących przepisów może dojść do sytuacji pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia, tj. jego odrzucenia, z uwagi na np. błędy w kosztorysie nawet po uzupełnieniach do wniosku, polegające m.in. na: „poz. 16 zgodnie z podstawą wyceny jednostką obmiaru są tony. W kosztorysie zamieniono jednostkę obmiaru na m², nie podając jaki ciężar konstrukcji przypada na 1 m²”¹; „W dostarczonym kosztorysie jako przedmiot inwestycji Wnioskodawca

¹ Otrzymał wezwanie do złożenia wyjaśnień w sprawie przyznania pomocy na operację typu „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej” w ramach poddziałania „Pomoc na rozpoczęcie pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich” objętego PROW 2014–2020.

wskazuje na halę produkcyjną. Natomiast planowana inwestycja dotyczy budynku usługowego”².

Dodatkowo istotna jest forma scharakteryzowania inwestycji zapisanej jako inwestycja budowlana w składanym wniosku o przyznanie pomocy. Odnosi się to do konieczności przedstawienia projektu budowlanego lub też samego zgłoszenia wykonania robót budowlanych. Niejednoznaczna interpretacja przepisów rozporządzenia przez pracowników agencji powoduje powstawanie potrzeby częstych wyjaśnień oraz uzupełnień do składanych wniosków na dalszych etapach ich obsługi, tj. przy wypłacie drugiej raty pomocy dla poddziałań 6.1, 6.2, 6.3 oraz dla wypłaty środków w ramach poddziałania 4.1.3, po zakończeniu inwestycji.

Przykładowe dokumenty do złożenia wynikające z wezwań do złożenia wyjaśnień:

- „Aktualny wpis do Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa kierownika budowy podpisanego na protokole odbioru”³. Złożenie powyższego wyjaśnienia jest obligatoryjne pomimo posiadania przez kierownika budowy pieczętki z aktualnym numerem uprawnień oraz odbiorem inwestycji przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego.
- „Kopia zawiadomienia wraz z załącznikami z dnia 04.02.2022 r. o zakończeniu budowy znak NB.7353.7.8... złożonego do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego”⁴. Beneficjent jest zobligowany do przedstawienia ww. dokumentu na etapie wyjaśnień do otrzymanego wezwania pomimo faktu wcześniejszego przekazania dokumentów z powiatowego inspektoratu budowlanego o odbiorze budowy wraz z wnioskiem o płatność.

W razie realizacji inwestycji nieobjętej koniecznością posiadania pozwoleń budowlanych jest wymagane zgłoszenie wykonania zamiaru robót budowlanych złożone do odpowiedniego ze względu na adres zamieszkania biura starostwa. Powyższa instytucja zobligowana jest do wydania informacji (oświadczenia) o braku zakwalifikowania danej inwestycji jako inwestycji budowlanej wymagającej pozwoleń budowlanych itp.

Interpretacja ARiMR pod kątem posiadania informacji ze starostwa o braku realizacji inwestycji budowlanej ulega jednak ciągłej ewolucji. Dzieje się tak pomimo jednego głównego rozporządzenia dotyczącego tego poddziałania od 2018 r. Dla naborów przeprowadzonych w 2017 r., a tym samym konieczności złożenia wniosków o drugą ratę pomocy w 2020 r., rolnik nie był zobligowany do uzyskania informacji ze starostwa powiatowego o charakterze realizowanej inwestycji, jeśli oczywiste było, że nie jest to inwestycja budowlana. W sytuacji ewentualnego zapytania kierowanego przez rolnika odnośnie do udzielenia informacji o charakterze inwestycji starostwo nie wydaje odpowiedzi w formie pisemnej dla inwestycji niemających charakteru inwestycji budowlanej wymagającej zgłoszeń budowlanych (taka jest tu pragmatyka urzędnicza) itp. Beneficjent

² Otrzymane wezwanie do złożenia wyjaśnień w sprawie przyznania pomocy na operację typu „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej” w ramach poddziałania „Pomoc na rozpoczęcie pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich” objętego PROW 2014–2020.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

otrzymywał wyłącznie telefoniczną odpowiedź o braku realizacji inwestycji wymagającej pozwoleń budowlanych. Doprowadziło to do sytuacji, w której beneficjent realizujący inwestycję np. w formie budowy tunelu foliowego w 2018 czy też 2019 r., składając wnioszek o wypłatę II raty pomocy w 2020 r., był jednak zobligowany do złożenia informacji w formie pisemnej uzyskanej ze starostwa powiatowego odnośnie charakteru realizowanej inwestycji (zgodnie ze zmianami wprowadzonymi przez ARiMR w 2020 r.). Doprowadziło to do konieczności wycofania części złożonych wniosków o płatność oraz uzupełnienia brakujących dokumentów.

Przytoczone przykłady obrazują rozbieżne interpretowanie konkretnego rozporządzenia lub jego nadinterpretację przez pracowników poszczególnych oddziałów ARiMR w celu weryfikacji złożonego wniosku dla danego poddziałania. Przedstawia to jedynie niewielką część ogólnego problemu dotyczącego interpretacji krajowych przepisów, a stąd różnorodnych utrudnień i barier biurokratycznych (Drygas i Zawalińska, 2012, s. 98). Te dostrzegane są już od lat i poddawane krytyce zarówno na poziomie rolniczych organizacji syndykalnych, a zwłaszcza izb rolniczych, jak i w wielu opracowaniach naukowych. Na tzw. biurokrację unijną zwraca uwagę Knieć (2019), podnosząc problem bardzo długiego okresu weryfikacji wniosków i rytualizmu biurokratycznego. Bardzo często widoczne są również różnorodne trudności i brak porozumienia w relacjach beneficjent–instytucja procedująca. Także podkreślone są tu nadmiernie rozbudowane i skomplikowane pod względem prawnym, a bywa, że i absurdalne, procedury aplikacyjne i rozliczeniowe.

Atrakcyjność ekonomiczna wsparcia gospodarstw ze środków UE sprawia również, że stanowią one zwykle swoisty element gry politycznej i konkurencji na szczeblu krajów członkowskich, a w krajach pomiędzy branżami i tytułami wsparcia (działaniami). Można to przykładowo odnieść do Grecji (Cardwell, 2004, s. 23–28), ale również innych krajów UE, w których programy pomocowe są wykorzystywane również do gry politycznej, także w strategiach wyborczych. Dotyczy to m.in. rozdziału dotacji pomiędzy regiony (Karaniokolas i Martinios, 2007, s. 28). Często starania o środki wsparcia, ich wysokość i dostępność są traktowane jako sukces rządzących (ten proces jest także widoczny w polskiej polityce gospodarczej). Agencje płatnicze dysponujące środkami UE z czasem stawały się również „łupem” powyborczym (to także jest znane w Polsce).

Rozpatrując przypadki starań o pozyskanie środków finansowych w ramach określonego poddziałania z PROW 2014–2020 należy stwierdzić, że obecnie niezwykle istotna jest współpraca rolnika z doświadczonym doradcą (doradztwa państwowego lub też prywatnego), który będzie „prowadził” wniosek beneficjenta przez okres 5 lat zobowiązań (liczonych od daty wypłaty pierwszej raty pomocy do finalnego rozliczenia inwestycji). To właśnie doradca rolniczy powinien nakierować potencjalnego beneficjenta (rolnika) na prawidłowe i kompleksowe przygotowanie i realizację inwestycji. Powinien pomóc ustalić jej ekonomiczną zasadność oraz maksymalnie zwiększyć szansę otrzymania dofinansowania i jego pomyślnego rozliczenia. Niestety obecna niejednoznaczna interpretacja ogólnokrajowych przepisów przez większość oddziałów ARiMR zajmujących się rozpatrywaniem wniosków o wsparcie, a także ciągłe aktualizacje wytycznych odnoszących się do weryfikacji wniosków powodują często opóźnienia lub nawet brak możliwości otrzymania dofinansowania

oraz ewentualnego przebrnięcia przez wieloletni okres zobowiązań bez narażania się na ewentualne kary ze strony ARiMR, zwłaszcza w sytuacji samodzielnego pozyskania dofinansowania przez rolnika.

Problem ten jest dostrzegany przez instytucje i organizacje okołorolnicze, w tym izby rolnicze, związki branżowe i organizacje rolnicze, chociażby takie jak kółka rolnicze czy związki zawodowe (syndykalne) rolników. Narastanie tych utrudnień administracyjnych może powodować pojawienie się, a nawet nasilenie, na wsi i w rolnictwie różnych zjawisk (i problemów) budujących eurosceptycyzm. W Polsce nie jest on obecnie zjawiskiem powszechnym (choć bywa, że jest inspirowany politycznie), ale może mieć wpływ na politykę rolną (i strukturalną) w perspektywie średnio- i długookresowej.

Walenia (2019) zwraca uwagę na to, jak ważna rola przypada agencjom rolnym, zwłaszcza ARiMR (oraz KOWR) w związku z funkcjonowaniem sektora rolnego w aspekcie wdrażania WPR. Ważne jest, aby agencje te zapewniały właściwe ubieganie się o wsparcie, tj. jasno formułowały wymogi i upraszczały procedury. Obecnie biurokracja w rolnictwie w aspekcie wdrażania WPR jest także tematem bardzo często podejmowanym na różnych portalach (w tym społecznościowych). Ma to duże i można mieć nadzieję, że pozytywne znaczenie, gdyż zachęca do dyskusji o tym problemie resort rolnictwa. Rolnicy (i nie tylko) mogą zgłaszać propozycje, aby prowadzenie działalności rolniczej i korzystanie z jej wsparcia stało się łatwiejsze (Panek, 2022).

Podsumowanie

Przeprowadzone badania i oceny instytucjonalne doświadczeń inwestorów (rolników) z instytucjami wspomagającymi, przede wszystkim procedującymi wsparcie w ramach złożonych wniosków (ARiMR), wskazały, że nie dopracowano się w tym zakresie widocznego uproszczenia i jednoznaczności (zwłaszcza porządku prawnego) procedur wdrażanych przez ARiMR. Aż 77% rolników wskazało, że inwestowanie wiąże się z potrzebą bezpośrednich i osobistych kontaktów z agencją płatniczą. W procesie przygotowania dokumentacji niezbędnej do otrzymania i rozliczania wsparcia finansowego aż ok. 82% rolników korzystało z pomocy doradców rolnych (prywatnych lub państwowych). Oznacza to, że sami rolnicy nie byłoby w stanie samodzielnie przygotować wymaganej dokumentacji.

Także przeprowadzone tzw. analizy przypadków wskazały na narastanie różnych barier i ograniczeń w staraniu o wsparcie, których sami rolnicy nie mają możliwości pokonać – czynią to za nich doradcy rolni. W rozpatrywanych analizach czterech działań inwestycyjnych (lub związanych z działaniami o charakterze inwestycyjnym) wyraźnie jest widoczna nietrwałość wielu istotnych dla rolników aktów prawnych, ich wysoce skomplikowany charakter, brak jednoznaczności (duża uznaniowość) i rozbieżności w interpretacji prawa przez różne szczeble ARiMR.

Literatura

- Cardwell, M. (2004). *The European model of agriculture*. Oxford: Oxford University Press.
- Drygas, M., Zawalińska, K. (red.) (2012). *Uwarunkowania ekonomiczne polityki rozwoju polskiej wsi i rolnictwa*. Warszawa: Wydawnictwo IRWiR PAN.

- Karanikolas, P., Martinos, N. (2007). The modernization process in Greek Agriculture: The case of investment aid. *Agricultural Economics Review*, 8 (1), s. 1–13.
- Panek, J. (2022). Jak uprościć biurokrację w rolnictwie. *Teraz pole*. Pobrano z: terazpole.pl (dostęp: 22.01.2022).
- Knieć, W. (2019). Polskie rolnictwo w Unii Europejskiej – perspektywa społeczna. W: Poczta W., Rowiński J. (red.). *Struktura polskiego rolnictwa na tle Unii Europejskiej*. Warszawa: CeDeWu.
- Walenia, A. (2019). Zmiany w administracji rolnej i ich wpływ na wdrażanie instrumentów wsparcia rolnictwa w Polsce. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 63 (11), s. 185–196. DOI: <http://doi.org/10.15611/pn.2019.11.13>

Administrative barriers to farmers' use of EU structural funds in the FADN Małopolska and Pogórze region

Abstract. The purpose of the study is to present administrative barriers to obtaining external financial resources within selected aid measures from the Rural Development Programme 2014–2020. The research area included Małopolska and Pogórze. The empirical part presents research results concerning, among others, institutional barriers to selected aid measures within the Rural Development Programme 2014–2020. The study was conducted among farmers. Additionally, the opinions of so-called local experts, i.e. advisors from state and private institutions, were taken into account. The conducted research shows that the vast majority of beneficiaries used the assistance of agricultural advisors in the process of preparing documentation necessary to receive and settle financial support. They also indicated that there is a need for constant contact with the paying institution, which in this case is ARiMR.

Keywords: structural funds, European Union, RDP, investments