

Wawrzyniec Czubak
Paulina Jędrzejak
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Trudności w ubieganiu się o dopłaty bezpośrednie i rola Wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego w ich pokonywaniu

1. Wstęp

Zmiana ustroju Polski w 1989 roku i przestawienie rolnictwa na wolny rynek, jak również późniejsze wstąpienie do Unii Europejskiej, postawiło producentów rolnych przed nowymi problemami, zarówno dostosowania swoich gospodarstw do warunków rynkowych jak i korzystania z nowych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) [Kujawiński 2009]. Do jednego z najważniejszych narzędzi WPR należą dopłaty bezpośrednie. System płatności bezpośrednich w wyniku reform WPR przyjął postać dopłat oddzielonych od rodzaju i wielkości produkcji (model SPS i SAPS) [Matthews 2010, Tomczak 2009, *Ewolucja płatności...* 2011]. Do 2004 roku, kiedy także polscy rolnicy zostali objęci mechanizmem wsparcia rolnictwa, rozdysponowano ponad 62 mld złotych wszystkich płatności bezpośrednich w kraju [System informacji zarządczej ARiMR 2011].

Co roku beneficjenci ubiegający się o dopłaty muszą w odpowiednim czasie złożyć poprawnie wypełniony wniosek, co wiąże się zarówno z posiadaniem odpowiednich informacji na ten temat jak i wykonaniem pewnych niezbędnych działań, np. pomiarem działek rolnych, wypełnieniem załącznika graficznego. Formularz wniosku co roku ulega modyfikacjom, które mają w założeniach upraszczać jego wypełnianie, a tym samym ułatwiać rolnikom aplikowanie i otrzymanie środków. To jak rolnicy radzą sobie z wypełnianiem wniosku rzutuje na skuteczność systemu płatności bezpośrednich [Czubak 2008], a dla rolników ma decydujące znaczenie przy decyzji dotyczącej korzystania z pomocy przy wypełnianiu wniosku, czy też samodzielny jego wypełnieniu. Z uwagi na trudności związane z czynnościami oraz dostępem do informacji o dopłatach beneficjenci często decydują się zlecać wypełnienie wniosku innym osobom lub instytucjom. Do jednej z tych instytucji należą Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego (WODR), które zarówno przed jak i po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej odgrywają dużą rolę we wdrażaniu mechanizmów WPR. Dlatego też konieczne jest ustalenie problemów na jakie napotykają beneficjenci przy ubieganiu się o środki z najważniejszego z instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej i określenie znaczenia Wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego przy aplikowaniu o dopłaty bezpośrednie.

2. Cel, materiał i metodyka badań

Głównym celem badań, których wyniki zawarte są w niniejszym artykule, była ocena znaczenia Wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego przy aplikowaniu o dopłaty bezpośrednie w gospodarstwach rolnych. **Oceniano**—problemy w pozyskaniu dopłat, rolę WODR w udzielaniu informacji i pomocy przy wypełnianiu wniosku o dopłaty, a także koszty z tym związane. Materiał badawczy stanowiły odpowiedzi udzielone na pytania zawarte w kwestionariuszach badań ankietowych, które przeprowadzono w 2010 roku w pięciu województwach Polski (kujawsko-pomorskim, mazowieckim, pomorskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim). Dane dotyczyły lat od 2004 do 2009 i pochodziły z celowo dobranej próby 291 gospodarstw rolnych. Do badań

ankietowych rolnicy dobrani byli według kryterium położenia i wielkości posiadanego przez nich gospodarstwa¹. Przedmiotem badań była przede wszystkim wyrażana przez rolników ocena trudności w aplikowaniu o dopłaty bezpośrednie oraz rola Wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego w ich pokonywaniu. Analizę czynników wpływających na przedmiotową ocenę oparto na wskaźnikach struktury oraz analizie czynnikowej². Na trudności związane z ubieganiem się o dopłaty składały się poszczególne czynności przygotowania wniosku wraz z załącznikami, co częściowo warunkowane było dostępnością informacji na temat przygotowania wniosku o dopłaty. Zarówno trudności wypełniania dokumentów jak i dostępność informacji były oceniane przez respondentów w skali od 1 do 5. Do zbadania struktury i zależności ocen stopnia trudności i dostępności informacji wykorzystano analizę czynnikową. Do wyboru liczby czynników grupujących poszczególne rodzaje czynności wybrano kryterium Jolliffe'a, które mówi o tym, że powinny zostać zachowane te czynniki, których wartość własna przekracza 0,7 (Stanisz 2007). Metodą wyodrębniania czynników głównych były składowe główne przy rotacji Varimax znormalizowanej. W przypadku oceny dostępności informacji liczba czynników została wybrana na podstawie kryterium Kaisera, które mówi o tym, że czynniki, które mają wartość własną powyżej 1 powinno się pozostawić (Stanisz 2007).

3. Ocena trudności w pozyskiwaniu dopłat

Problemy, które rolnicy napotykają wypełniając wniosek rzutują na ocenę funkcjonowania systemu dopłat bezpośrednich. Problemy pozyskania dopłat zostały uzależnione od trudności związanych z wypełnieniem wniosku wraz z załącznikami oraz dostępności informacji dotyczących dopłat.

Corocznie beneficjenci ubiegający się o dopłaty muszą wykonać pewne czynności, które decydują o poprawnym wypełnieniu wniosku (tabela 1). Mimo, że system dopłat bezpośrednich prowadzony jest w Polsce od 2004 roku, około 1/3 beneficjentów nadal miała problemy z przygotowaniem wymaganej dokumentacji (rysunek 1). Zastosowanie analizy czynnikowej pozwoliło na wskazanie trzech grup czynników, wyodrębnionych na podstawie podobieństwa ocen. Do pierwszej grupy należą czynności (określenie uprawianej rośliny i zakwalifikowanie działki rolnej do dopłat), których realizacja wiąże się pośrednio z wypełnieniem wniosku i zazwyczaj są one samodzielnie wykonane przez beneficjenta (tabela 1). Najwięcej, bo około 2/3 beneficjentów oceniło te czynności jako łatwe i bardzo łatwe (rysunek 1). Druga grupa niezbędnych działań związana jest z pomiarem działek rolnych, który jest konieczny do prawidłowego wypełnienia wniosku. Są to czynności, które mogą być zlecane do wykonania osobie trzeciej. Czynności w

¹ szczegółowe założenia doboru gospodarstw do badań zawiera opracowanie: Kiryluk-Dryjska E., Poczta W. (2010): *Kwantyfikacja i ocena alokacji środków strukturalnych Unii Europejskiej przeznaczonych na rozwój rolnictwa w Polsce*. Wyd. UP w Poznaniu, Poznań, gdzie na podstawie doboru gospodarstw do badań prowadzonych w 2005 roku powtórzono badania ankietowe w roku 2010 wśród właścicieli 350 gospodarstw z wybranych powiatów.

² Analiza czynnikowa (ang. factor analysis) jest to metoda statystyczna polegająca na przekształcaniu i redukcji dużej liczby zmiennych obserwowanych w mniejszą liczbę czynników koncepcyjnych; podstawą ideą stosowania analizy czynnikowej jest łączenie wzajemnie skorelowanych zmiennych w jeden czynnik. Zatem złożony zbiór zmiennych opisujących zjawisko redukuje się poprzez utworzenie nowych, nieobserwowalnych zmiennych.

ramach tej grupy zostały ocenione przez respondentów jako nieznacznie łatwiejsze aniżeli czynności z grupy pierwszej i trzeciej (średnia ocen około 3,8). Może to wynikać z faktu, że zazwyczaj działki były zgłaszane przez rolników we wnioskach o dopłaty bezpośrednie z lat wcześniejszych i nie istniała potrzeba ich ponownego pomiaru. Trzeci czynnik obejmuje czynności związane bezpośrednio z wypełnianiem wniosku o dopłaty, które są głównym przedmiotem świadczenia usług związanych z ubieganiem się o płatności. Są to czynności, które sprawiają najwięcej problemów beneficjentom i zostały przez nich ocenione jako najtrudniejsze (aż 17% ankietowanych oceniło je jako bardzo trudne i trudne - rysunek 1). Ponadto obowiązujące zasady wypełniania załącznika graficznego i grupowania roślin ulegają corocznie pewnym modyfikacjom co sprawia, że ich wykonanie wymaga uwzględniania nowych zasad.

Tabela 1. Wyniki analizy czynnikowej (wartości ładunków czynnikowych) czynności niezbędnych przy wypełnianiu wniosku i ich średnia ocena trudności*

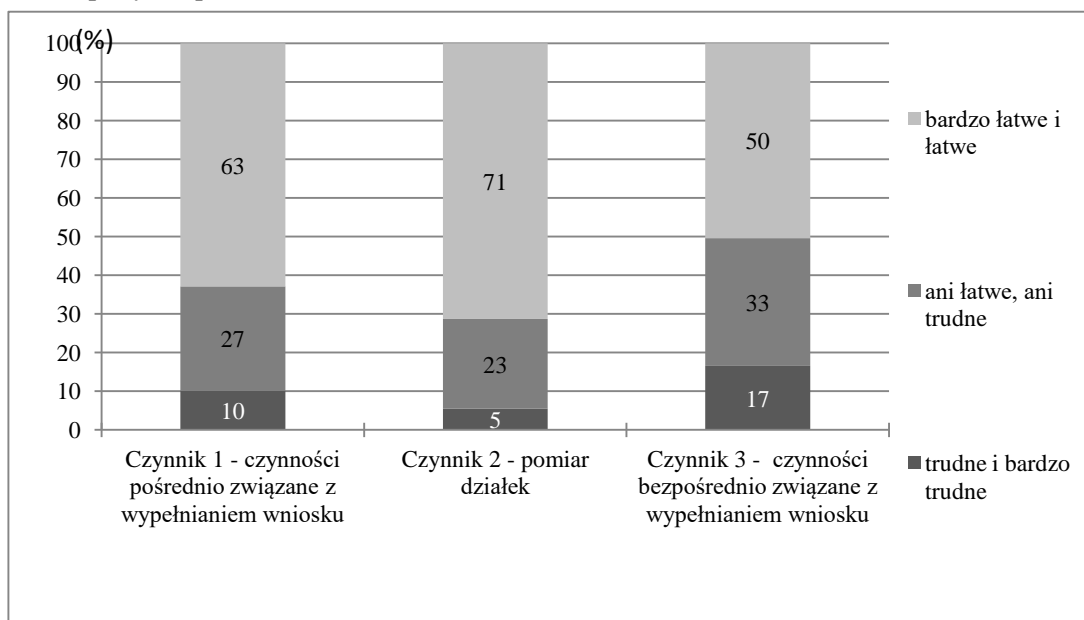
Wyszczególnienie	Czynnik 1 związany z czynnościami pośrednio dotyczącymi wypełniania wniosku	Czynnik 2 związany z pomiarem	Czynnik 3 odnoszący się do czynności bezpośrednio powiązanych z wypełnianie m wniosku	Średnia ocen trudności czynności niezbędnych do wypełnienia wniosku o dopłaty*
Zmierzenie działek ewidencyjnych	0,215	0,917	0,196	3,6
Zmierzenie działek rolnych	0,266	0,875	0,294	
Uzyskanie wypisu z ewidencji gruntów	0,575	0,565	0,264	
Oznaczenie wykorzystania działki rolnej	0,580	0,401	0,509	
Określenie powierzchni działki wykorzystywanej rolniczo	0,621	0,398	0,413	
Określenie, czy dana działka rolna kwalifikuje się do dopłat	0,795	0,183	0,405	3,8
Określenie uprawianej rośliny na danej działki rolnej	0,855	0,211	0,145	
Wypełnienie załącznika graficznego	0,212	0,220	0,880	3,3
Grupowanie roślin w uprawy JPO, UPO, PZ (TUZ) i RE	0,376	0,272	0,741	
% ogółu wariancji	30,2	27,02	23,7	x

*w skali od 1 (bardzo trudne) do 5 (bardzo łatwe)

w tabeli wyróżniono zmienne o najwyższych ładunkach czynnikowych (pow. 0,7) i zmienne traktowane są jako najlepsze wskaźniki omawianych czynników.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań ankietowych, n=291

Rysunek 1. Struktura ocen trudności w wyodrębnionych czynnikach (tabela 1) ubiegania się o dopłaty bezpośrednie

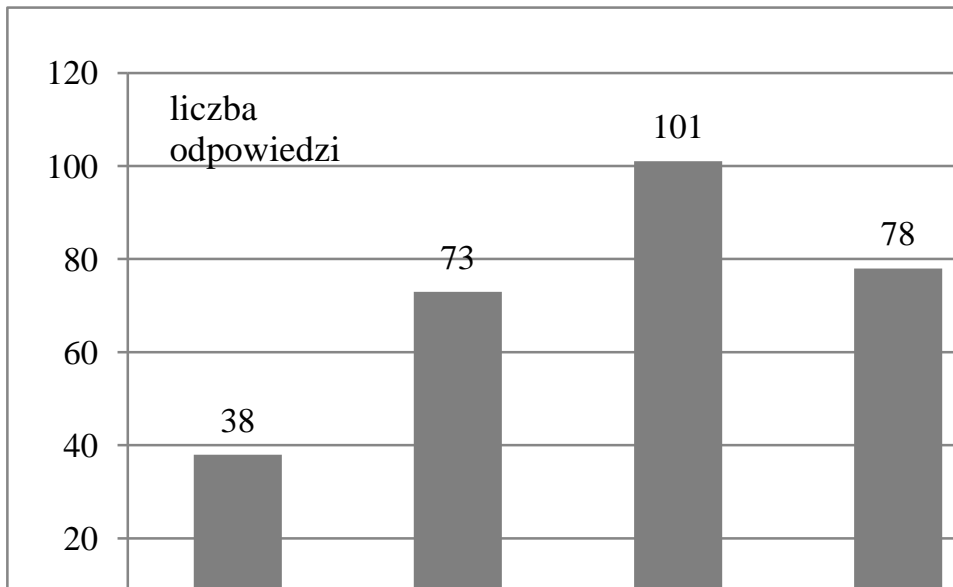


Źródło: Tabela 1; n=291.

Z oceną czynności związanych z wypełnieniem wniosku o dopłaty związana jest ocena zmian formularza wniosku. Corocznie, formularz wniosku ulega modyfikacjom, mającym za zadanie (w założeniach) ułatwić beneficjentom ubieganie się o dopłaty. Do najważniejszych i najczęściej zmienianych zasad w przeciągu 7 lat trwania systemu należą zasady wypełnienia załącznika graficznego oraz grupowania roślin w uprawy według rodzaju płatności, czyli JPO, UPO, TUZ i RE³. Mimo zakładanego uproszczenia i ułatwienia dla beneficjentów zmiany te nie były pozytywnie oceniane przez rolników (rys. 2). Można zatem stwierdzić, że modyfikacje wprowadzane w regułach wypełnienia i samym formularzu wniosku, mające na celu ułatwić beneficjentom ubieganie się o dopłaty nie spełniają swojej roli, a nawet wprost przeciwnie - komplikują sporządzenie dokumentacji.

³ JPO - grupa upraw jednolitej płatności obszarowej, UPO – grupa upraw uzupełniającej płatności obszarowej, TUZ – grupa upraw trwałych użytków zielonych, RE- grupa upraw roślin energetycznych.

Rysunek 2. Ocena zmian formularza wniosku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych, n=291.

Dostępność informacji z jakich korzystają beneficjenci przy wykonywaniu czynności związanych z ubieganiem się o dopłaty są ważnym elementem działania systemu płatności bezpośrednich. Około 70% beneficjentów oceniło dostępność informacji dotyczących systemu płatności bezpośrednich na poziomie łatwym i bardzo łatwym (rys. 3), a więc pozyskiwanie informacji na temat dopłat zostało ocenione jako łatwiejsze niż wykonywanie czynności związanych z wypełnieniem wniosku. W wyniku analizy czynnikowej wszystkie informacje niezbędne przy wypełnianiu i składaniu wniosku zostały podzielone na dwie grupy (tabela 2). Do pierwszej należą informacje dotyczące wypełniania wniosku. Poza podobieństwem ocen, cechą która łączy informacje w tej grupie jest fakt, że dotyczą aspektów które corocznie ulegają pewnym modyfikacjom.

Do drugiej grupy należą informacje dotyczące miejsca i czasu składania wniosku. Są to informacje oczywiste dla rolników, którzy już od 7 lat ubiegają się o dopłaty, gdyż po pierwsze nie ulegają one nigdy zbyt dużej zmianie, a po drugie są powszechnie przekazywane w mediach i środkach przekazu, dlatego informacje te zostały przez beneficjentów ocenione jako najłatwiej dostępne.

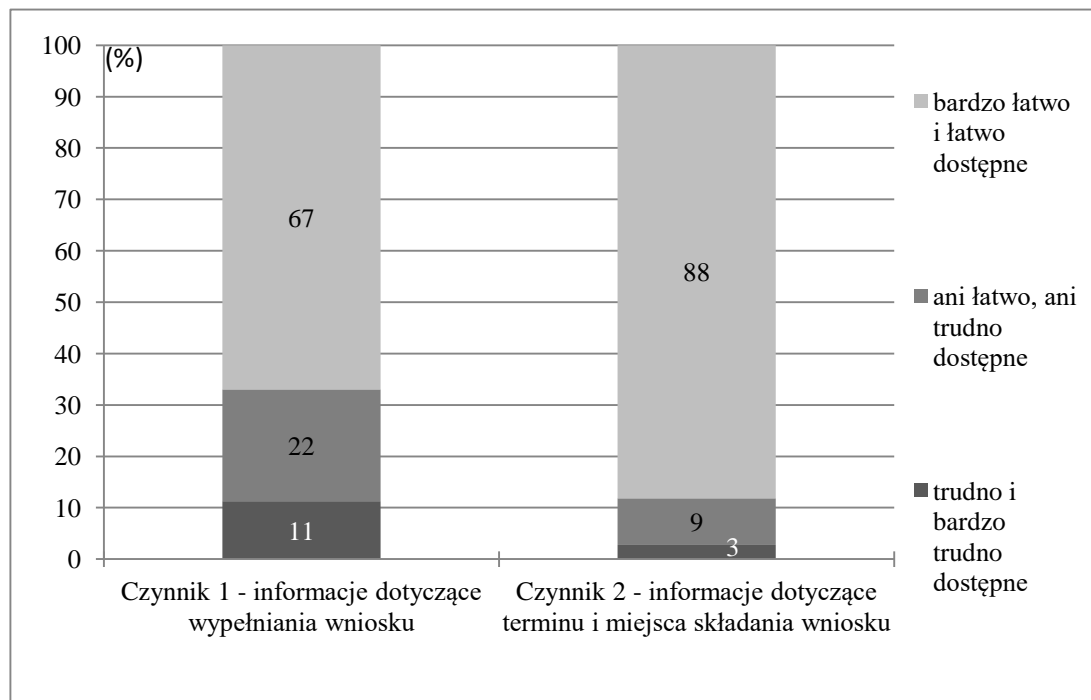
Tabela 2. Wyniki analizy czynnikowej informacji dotyczących dopłat bezpośrednich

Wyszczególnienie	Czynnik 1 związany z informacjami dotyczącymi wypełniania wniosku	Czynnik 2 związany z informacjami dotyczącymi składania wniosku (miejsca i czasu)	Średnia ocen dostępności informacji*

Gdzie złożyć wniosek	0,201	0,965	4,09
Kiedy należy składać wniosek	0,230	0,961	
Jak wypełnić wniosek	0,858	0,133	3,64
Jakie działki rolne kwalifikują się do dopłat	0,859	0,260	
Jak wypełniać załącznik graficzny	0,868	0,107	
Jakie uprawy kwalifikują się do dopłat	0,867	0,299	
Jakie uprawy wchodzą w skład grupy JPO	0,941	0,206	
Jakie uprawy wchodzą w skład grupy UPO	0,938	0,221	
Jakie uprawy wchodzą w skład grupy PZ (TUZ)	0,930	0,211	
Gdzie można uzyskać powyższe informacje	0,762	0,377	x
% ogółu wariancji	62,83	23,18	

*w skali od 5 (bardzo trudno dostępne) do 1 (bardzo łatwo dostępne) w tabeli wyróżniono zmienne o najwyższych ładunkach czynnikowych (pow. 0,7) i zmienne te traktowane są jako najlepsze wskaźniki omawianych czynników.
 Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań ankietowych, n=291.

Rysunek 3. Struktura ocen dostępności informacji w wyodrębnionych grupach czynników

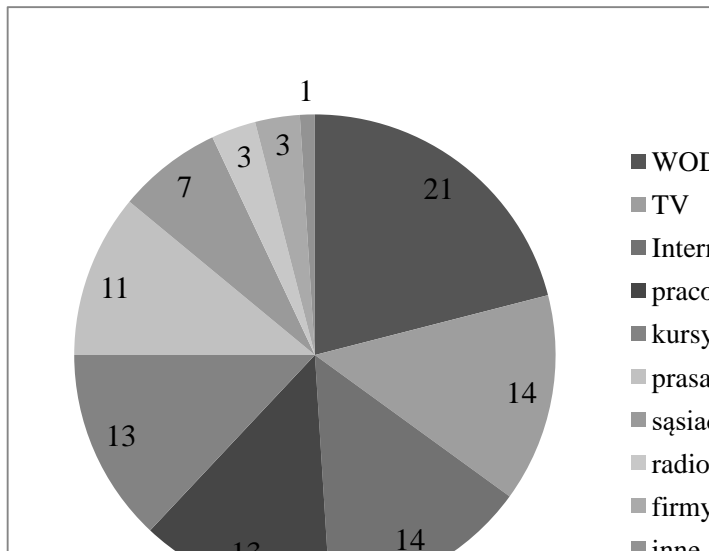


Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań ankietowych i tabeli 2, n=291.

4. Znaczenie ODR w aplikowaniu o dopłaty bezpośrednie w gospodarstwach rolnych

Bez niezbędnych informacji beneficjenci często nie byłoby w stanie wykonać czynności dotyczących ubiegania się o dopłaty. Łatwo dostępna i zrozumiała informacja decyduje zatem o prawidłowym wypełnieniu wniosku przez beneficjentów. Dla rolników głównym źródłem informacji były Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego (rysunek 4). Mimo, że agencją odpowiedzialną za system płatności bezpośrednich w Polsce, zarówno za jego realizację jak i informowanie o dopłatach jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (13% ankietowanych najczęściej pozyskuje informacje z ARiMR), to więcej beneficjentów pozyskiwało informacje właśnie od osób z ODR (21% respondentów).

Rysunek 4. Źródła pozyskiwania informacji o dopłatach bezpośrednich, z których najczęściej korzystają beneficjenci (%)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań ankietowych, n= 291

Większość (151 z 291 ankietowanych - tabela 3) ubiegających się o dopłaty bezpośrednie korzystało z pomocy przy wykonywaniu czynności dotyczących ubiegania się o dopłaty. Wypełnianie wniosku oraz pomiar działek rolnych sprawia więc beneficjentom tyle problemów, zajmuje na tyle dużo czasu i wiąże się z ryzykiem sankcji w przypadku błędu, że rolnicy decydują się zlecić wykonanie tych czynności osobie trzeciej, często ponosząc koszty tej pomocy. Instytucją do której najczęściej zwracano się po pomoc był Wojewódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego (tabela 3). Prawie 60% beneficjentów korzystających z pomocy zlecało wypełnianie wniosku o dopłaty właśnie pracownikom WODR. Znacznie mniejsze znaczenie miała działalność prywatnych firm doradczych, pracowników ARiMR lub Urzędu Gminy. Z uwagi na fakt, że Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego są głównym źródłem informacji o dopłatach i głównym źródłem pomocy dla ich pozyskiwania, stanowią ważny element funkcjonowania systemu płatności w Polsce i ułatwiają beneficjentom ubieganie się o dopłaty.

Tabela 3. Liczba i odsetek osób korzystających z pomocy poszczególnych instytucji i osób przy wykonaniu czynności związanych z ubieganiem się o dopłaty

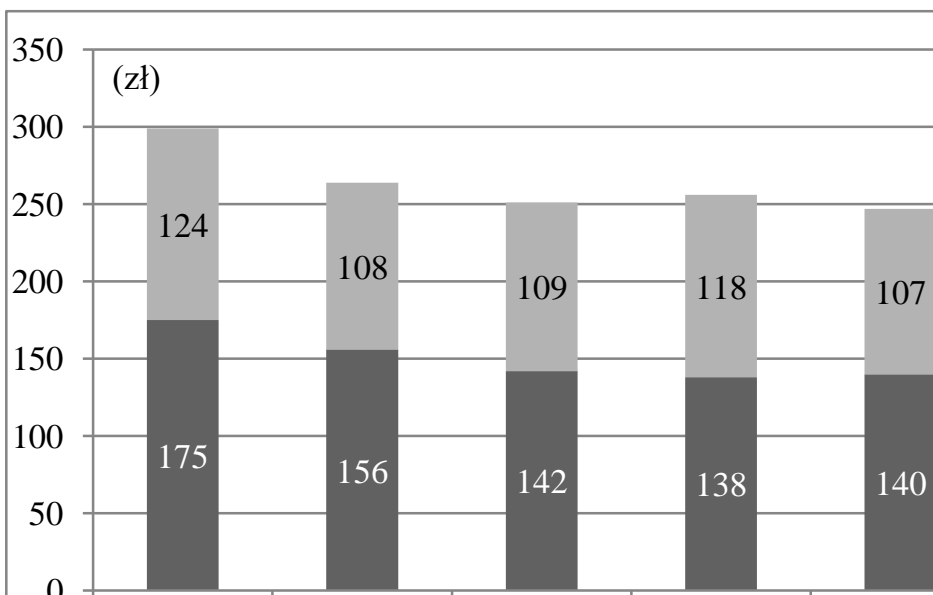
Korzystanie z pomocy							Razem
członka rodziny	innego rolnika	pracowni ka ARiMR	osoby z ODR- u	prywatnego przedsiębiorcy	pracownika Urzędu Gminy	innych	
13	6	7	89	23	8	5	151
9%	4%	5%	59%	15%	5%	3%	100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych, n=291 (151 badanych udzieliło odpowiedzi pytanie kwestionariusza ankiety)

5. Koszty usług związanych z ubieganiem się o dopłaty bezpośrednie

Ponad połowa ankietowanych korzystała z pomocy przy wypełnianiu wniosku o płatności. W 2009 roku średni koszt usługi składającej się z pomiaru działek oraz wypełnienia wniosku i załącznika graficznego wynosił nieco poniżej 250 zł. Koszty tych usług najdroższe były w 2004 roku, co można tłumaczyć tym, że był to pierwszy rok wprowadzania systemu dopłat, którego zasady funkcjonowania i dokumentacja nie były dotychczas znane. Pociągało to za sobą zwiększony popyt na usługi dotyczące wypełniania wniosku i pomiaru działek rolnych, a tym samym zwiększało cenę tej pomocy. Koszty związane z pomiarem działek przewyższają koszty wypełniania wniosku i załączników, gdyż wymagają dojazdu na pole i wykorzystywania specjalistycznych urządzeń.

Rysunek 5. Koszty pomocy związanej z ubieganiem się o dopłaty bezpośrednie w latach 2004- 2009



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych, n=291

6. Podsumowanie i wnioski

Beneficjenci łatwiej radzą sobie z pozyskiwaniem informacji na temat dopłat niż z wykonywaniem czynności związanych z wypełnieniem wniosku o płatności. Najwięcej

problemów przysparza beneficjentom wykonywanie czynności bezpośrednio związanych z wypełnianiem wniosku, czyli tych czynności, których zasady wykonywania najczęściej ulegają zmianie. Aż 17% beneficjentów oceniło te czynności jako trudne i bardzo trudne. Zmiany formularza wniosku komplikują jego wypełnianie i utrudniają ubieganie się o dopłatę. Żaden z respondentów nie ocenił zmian wniosku jako bardzo pozytywnych. Pozyskiwanie informacji odnośnie dopłat, które corocznie są modyfikowane, jest dla beneficjentów trudniejsze niż informacji niezmiennych od początku trwania systemu.

Większość badanych gospodarstw korzystała z pomocy przy wypełnianiu wniosku. Blisko 60% ankietowanych zwracało się o pomoc do pracowników WODR. Wojewódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego jest zatem głównym źródłem informacji o dopłatach i głównym źródłem pomocy przy wypełnianiu wniosku, co świadczy o ważności tej instytucji dla beneficjentów przy aplikowaniu o płatności bezpośrednie.

Literatura

1. Czubak W. (2008): *Ocena dostępności informacji oraz trudności przy aplikowaniu o dopłatę bezpośrednie*, Wieś i Rolnictwo; IRWiR PAN; nr 4(141)
2. *Ewolucja płatności bezpośrednich w ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej* (2011); MRiRW, <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Platnosci-bezposrednie>; data dostępu do strony: 29.12.2011
3. Kiryluk-Dryjska E., Poczta W. (2010): *Kwantyfikacja i ocena alokacji środków strukturalnych Unii Europejskiej przeznaczonych na rozwój rolnictwa w Polsce*. Wyd. UP w Poznaniu, Poznań
4. Kujawiński W. (2009): *Metodyka Doradztwa Rolniczego*, Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie Oddział w Poznaniu, Poznań
5. Matthews A. (2010): *How Might the EU's Common Agricultural Policy Affect Trade and Development After 2013*, An Analysis of the European Commission's, ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development
6. Stanisław A. (2007): *Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach z medycyny*, Tom 3 *Analizy wielowymiarowe*, StatSoft, Kraków
7. System Informacji Zarządczej ARiMR 2011, Warszawa
http://www.arimr.gov.pl/uploads/media/24052011_Platn_bezp.7-13.pdf, dane na dzień 30.04.2011
8. Tomczak F. (2009): *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, IERiGŻ-PIB, Raport Programu Wieloletniego nr 125, Warszawa

Wawrzyniec Czubak
Paulina Jędrzejak

Trudności w ubieganiu się o dopłatę bezpośrednie i rola Wojewódzkich Ośrodków
Doradztwa Rolniczego w ich pokonywaniu

Słowa kluczowe: Wspólna Polityka Rolna, dopłatę bezpośrednie, Wojewódzki Ośrodek
Doradztwa Rolniczego

Streszczenie

System płatności bezpośrednich jest jednym z najpowszechniej stosowanych instrumentów WPR. Przy aplikowaniu o dopłaty coraz większego znaczenia nabierają instytucje pomagające przy wypełnianiu wniosku oraz informujące beneficjentów o systemie dopłat. Głównym celem badań przybliżonych w niniejszym artykule była ocena trudności w korzystaniu z dopłat bezpośrednich przez polskich rolników i rola WODR w ich pokonywaniu. Co roku beneficjenci dopłat natrafiają na pewne problemy związane z wykonywaniem czynności niezbędnych przy wypełnianiu wniosku i dostępem do informacji. Do najtrudniejszych czynności, które trzeba wykonać aby otrzymać płatności, należy wypełnianie formularza wniosku i załącznika graficznego i te czynności (takie jak np. pomiar wielkości działek) są najczęściej zlecane do wykonania osobie trzeciej. Również informacje dotyczące wypełniania wniosku zostały ocenione przez właścicieli badanych gospodarstw rolnych jako najtrudniej dostępne. Przy pozyskiwaniu informacji i wykonywaniu tych czynności rolnicy korzystali głównie z pomocy Ośrodków Doradztwa Rolniczego.

Wawrzyniec Czubak
Paulina Jędrzejak

Difficulties in the use of direct payments and the role of the Agricultural Advisory Centres in application process

Key words: Common Agriculture Policy, direct payments, Agricultural Advisory Centre

Summary

A system of direct payments is one of the most widely used instruments of the CAP. In applying for aid is becoming increasingly important to assist institutions in completing the application and informing beneficiaries about the system. The main goal of the paper was to evaluate the importance of Agricultural Advisory Centres to apply for direct payments. Each year, beneficiaries applying for the payments meet with the some problems related to the completing the application and access to information. The most difficult steps that must be done to get payments are filling the applications and graphics attachments, which are often contracted. Also, base on the results information about completing the application has been assessed as the most difficult available. Agricultural Advisory Centre was the main institution to help in completing applications and providing information about direct payments.

Czubak@up.poznan.pl