

Joanna Pawłowska  
(Białystok)

## Z RELACJI UNIA EUROPEJSKA – POLSKA: O PEWNYM ASPEKCIE WSPARCIA

### *Wstęp*

Od kiedy w 2004 roku Polska przystąpiła do Unii Europejskiej, otworzyły się przed nią nowe wyzwania i możliwości. Unia w głównej mierze opiera się na współpracy państw członkowskich w zakresie gospodarki oraz rozwoju rolnictwa i jego unifikacji w obrębie państw członkowskich. Pojawiło się zatem wiele pytań i wątpliwości o kształt polityki rolnej, która od dawna stanowiła szerokiej dyskusji. Niemniej jednak w obliczu członkostwa w tak rozbudowanej i skomplikowanej organizacji, jaką jest Unia Europejska, do dziś wiele zagadnień stanowi pole do rozmów i wzajemnych wyjaśnień.

Szczególnym zainteresowaniem cieszą się obszary wiejskie, których rozwój został wsparty odpowiednimi programami europejskimi w celu równomiernego rozwoju tychże terenów w poszczególnych państwach członkowskich. Ich dofinansowanie służy nie tylko rolnikom, ale odpowiednio każdemu, kto zainteresuje się inwestycją na terenie obszaru wiejskiego, ponieważ pomoc taka jest przywiązana niejako do terenu wiejskiego, a nie do podmiotu, który ją uzyskuje.

Unia Europejska ma na celu wyrównanie szans rozwoju państw członkowskich, co przekłada się na jednolity postęp gospodarczy wewnątrz każdego z nich. Pomoc powinna iść ze zdwojoną mocą tam, gdzie jest najbardziej potrzebna, czyli często też tam, gdzie niewiele osób wie jak ją uzyskać. Czy rzeczywista rola, jaką mają spełniać programy wspierające, jest w ogóle możliwa do osiągnięcia? Czy też, wbrew oczekiwaniom, jest to ciągle utopijny cel, zgodnie z zasadą – nic, co jest dane „za darmo”, nie poprawia sytuacji gospodarczej i społecznej. W jaki też sposób środki mają trafiać do miejsc najbardziej potrzebujących, skoro ich poziom przygotowania nigdy nie dorówna tym, które są bardziej rozwinięte i swobodnie mogą konkurować o dofinansowanie?

Członkostwo w Unii Europejskiej i korzystanie z jej „dobrodziejstw” to nie lada sztuka, w której być może nikt nie powinien odgrywać głównej roli? Czy jednak gospodarka rządzi się swoimi prawami, których nie da się stymulować poprzez napływy środków finansowych? Jaki wpływ ma to na mikroprzedsiębiorców, którzy stanowią trzon rozwoju gospodarczego państwa?

### ***PROW 2007–2013 – jak działa i czy działa?***

Ażeby zrozumieć sytuację na terenach wiejskich, należy zacząć od analizy danych Głównego Urzędu Statystycznego, dotyczących struktury obszarów wiejskich, a także przestudiowania obecnej sytuacji gospodarczej ludności związanej z rolnictwem.

Obszary wiejskie w Polsce zajmują 93 % powierzchni kraju (291 tys. km<sup>2</sup>). Zgodnie z danymi GUS, w 2009 roku tereny te były zamieszkiwane przez 39% ogółu ludności Polski<sup>1</sup>. Dla ogromnej części z nich źródłem dochodu jest prowadzenie własnych gospodarstw rolnych. Zgodnie z Rocznikiem Rolnictwa<sup>2</sup> w 2009 roku największy odsetek, bo aż 29,3 %, stanowiły gospodarstwa rolne o powierzchni nie przekraczającej 1 ha, a więc nie dające realnych możliwości utrzymania finansowego. Na przełomie ostatnich lat dodatkowym czynnikiem pogarszającym sytuację gospodarczą na terenach wiejskich są bezrobocie, kryzys gospodarczy i migracja ludności.

W warunkach bezrobocia szansą, a niekiedy jedynym rozwiązaniem jest *s a m o z a t r u d n i e n i e*. Polega ono na otwarciu własnej działalności gospodarczej, dzięki czemu możliwe jest stworzenie sobie własnego miejsca pracy. Wymaga ono jednak za-inwestowania własnych środków, a więc niezbędnego kapitału, bez którego atrakcyjne gospodarczo przedsięwzięcie nie może zostać zrealizowane. Z pomocą mogą przyjść banki, oferując korzystne kredyty, co jednak w dobie kryzysu nie do końca jest możliwe. Żądają one spełnienia dużo większych wymogów, w obawie przed bankructwem, co stanowi jednocześnie ogromną barierę do uzyskania pomocy przez początkujących przedsiębiorców.

Alternatywą okazuje się działanie, któremu został nadany numer 3.12 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007 – 2013 (zwany dalej: Programem), którego celem jest poprawa gospodarcza, wzrost zatrudnienia i konkurencyjności terenów wiejskich. Jego zadaniem jest wyrównywanie szans rozwoju poszczególnych terenów, pomoc regionom słabszym i biedniejszym. Czy jednak spełnia ono ten cel całkowicie, nie powodując zwiększonego transferu środków na tereny wiejskie bardziej rozwinięte i przodujące w porównaniu z pozostałymi biedniejszymi obszarami? Zakładając, że tak jest, zapytajmy, czy działanie to jest narzędziem pomocnym, czy też może w konsekwencji powodującym bezcelowość jego finansowania?

### ***Zakres podmiotowy i przedmiotowy***

W ramach działania 3.12 Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw (zwany dalej: Działaniem) mikroprzedsiębiorcy rozpoczynający bądź prowadzący działalność na obszarach wiejskich mogą skorzystać z pomocy finansowej w ramach Programu, na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lipca 2008 roku<sup>3</sup>. Zostało ono wydane na podstawie art. 29, ust. 1, pkt 1 ustawy z dnia 7 marca 2007 roku.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Departament Badań Regionalnych i Środowiska Głównego Urzędu Statystycznego, 2011, s. 134.

<sup>2</sup> Wydział Analiz i Opracowań Rolniczych w Departamencie Rolnictwa, (2010), Rocznik Statystyczny Rolnictwa, GUS, s. 91.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie szczególnych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz.U. z 2008 r., nr 139, poz. 883, z późn. zm.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. z 2007 r., nr 64, poz.427, z późn. zm.

Ustawa z dnia 7 marca określa zadania oraz właściwość organów i jednostek organizacyjnych w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego<sup>5</sup>.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia z dnia 17 lipca za mikroprzedsiębiorcę uważa się przedsiębiorcę, który prowadzi mikroprzedsiębiorstwo jako<sup>6</sup>:

- zatrudniające mniej niż 10 pracowników,
- którego obrót roczny i/lub całkowity bilans roczny nie przekracza 2 milionów euro.

Dane te dotyczą ostatniego zatwierdzonego roku obrachunkowego. Pojawia się tu problem braku spójności definicyjnej z mikroprzedsiębiorcą korzystającym z regionalnych programów operacyjnych. Według załącznika I Rozporządzenia Komisji<sup>7</sup>, zmiana pułapów zatrudnienia, czy też obrotu skutkuje utratą statusu przedsiębiorcy, tylko wtedy jeżeli trwa to w kolejnych dwóch okresach obrotowych. Zatem według Programu w takiej sytuacji mikroprzedsiębiorcą nie jest osoba, która według RPO jeszcze nią pozostaje, a przecież są to programy wspierające w ramach UE.

Jak słusznie wskazuje Adam Kondracki, może to doprowadzić do absurdalnej sytuacji, w której zdaniem urzędników Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wnioskodawca ze względu na utratę statusu mikroprzedsiębiorcy zostanie skierowany do RPO, gdzie przysługuje mu nadal taki status. Zgodnie z programem operacyjnym będzie on nadal mikroprzedsiębiorcą, jednakże działającym na obszarze wiejskim. Zatem zostanie on odesłany z powrotem do Agencji, ze względu na miejsce położenia inwestycji.<sup>8</sup>

Aby ubiegać się o pomoc w ramach Działania, należy spełnić kryterium zakwalifikowania działalności do Polskiej Klasyfikacji Działalności, określone w Załączniku I do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz w Załączniku II dla działalności na podstawie wniosków o przyznanie pomocy złożonych do dnia 31 grudnia 2009 roku<sup>9</sup>.

Zakres jest szeroki i rozbudowywany na bieżąco w taki sposób, aby jak najlepiej odpowiadał potrzebom osób ubiegających się o pomoc. Na przykład, dodana została działalność budowlana w związku z tym, iż jest ona bardzo dochodowa i potrzebna na obszarach wiejskich, przez co coraz chętniej prowadzona. To samo dotyczy produkcji gazu i chęci prowadzenia ekologicznych biogazowni przez przedsiębiorców<sup>10</sup>. Unia

<sup>5</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFR-ROW), Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005, str. 1.

<sup>6</sup> Określone w zaleceniu Komisji 2003/361/WE z dnia 6 maja 2003 roku dotyczącego definicji przedsiębiorstw mikro, małych i średnich.

<sup>7</sup> Nr 800/2008 z 6 sierpnia 2008 r.

<sup>8</sup> A. Kondracki, *Mikroprzedsiębiorstwa – kłopoty z dotacjami dla mikro przedsiębiorców*, [online], [dostęp 5 marca 2011], dostępny w Internecie: <http://www.nowe-dotacje.pl/mikroprzedsiębiorcy-bez-dotacji.php>.

<sup>9</sup> Jest to między innymi: działalność usługowa, produkcyjna, naprawa i konserwacja określonych dokładnie urządzeń, zbieranie i obróbka odpadów, roboty budowlane, wykończeniowe, sprzedaż hurtowa i detaliczna wymienionych produktów, transport, działalność gastronomiczna, działalność doradcza i ubezpieczeniowa, działalność profesjonalna, naukowa i techniczna, wynajem, dzierżawa samochodów, urządzeń oraz maszyn, turystyka, edukacja.

<sup>10</sup> B. Lisowska, *Na wsi powstanie więcej firm budowlanych*, [online], [dostęp 19 marca 2011], dostępny w Internecie: [http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/482148,na\\_wsi\\_powstanie\\_wiecej\\_firm\\_budowlanych.html](http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/482148,na_wsi_powstanie_wiecej_firm_budowlanych.html).

Europejska kładzie bardzo duży nacisk na dbanie o środowisko, a wszelkie wykorzystanie przez rolników lub też przedsiębiorców naturalnej energii jest dodatkowo pozytywnie odbierane i wspomagane poprzez szereg dofinansowań. Nic więc dziwnego, iż taka operacja została dopisana w ramach Działania.

O pomoc może ubiegać się:

- osoba fizyczna zamieszkująca na obszarze wiejskim,
- osoba prawna, której siedziba lub oddział znajduje się na obszarze wiejskim,
- wspólnicy spółki cywilnej, którzy bądź mają miejsce zamieszkania, bądź siedzibę na terenie gminy wiejskiej, w zależności czy są osobami fizycznymi czy też prawnymi,
- spółka prawa handlowego nie posiadająca osobowości prawnej.

Pomoc jest zasadniczo przyznawana na operację uzasadnioną ekonomicznie w tym pod względem jej kosztów oraz zapewnienia osiągnięcia i zachowania celu Działania. Operacja ta nie może korzystać z innych finansowych środków publicznych<sup>11</sup>. Kwota dofinansowania jest bardzo wysoka, gdyż może dochodzić aż do 300 tysięcy złotych, w związku z czym uzasadniony zdaje się zakaz finansowania z innych źródeł publicznych.

Wsparcie jest przyznawane za prowadzenie mikroprzedsiębiorstwa na obszarze wiejskim, bez wymogu posiadania statusu rolnika. Ważne jest zatem, aby działalność odbywała się lub jej przyszłe miejsce powstania znajdowało się na obszarze wiejskim. Jest to jedno z kryteriów, które rozgranicza korzystanie ze środków finansowych przez mikroprzedsiębiorców z PROW od bycia beneficjentem RPO. Jeżeli operacja dotyczy przebudowania lub też remontu nieruchomości, to miejsce położenia tej nieruchomości powinno znajdować się w szczegółowo określonej pod względem mieszkańców gminie<sup>12</sup>. Taki wymóg jest jednocześnie bardzo ważną cechą Programu. Pozwala udzielić pomocy nie tylko rolnikom, którzy nieodzownie kojarzą się z dofinansowaniem z Unii, ale również każdej osobie, która ma możliwość i posiada niezbędne kwalifikacje do otwarcia własnej działalności na obszarze wiejskim. Rozwój w tym wypadku polega na tworzeniu przedsiębiorstwa, co wspomaga również miejscowy rynek pracy.

### ***Charakterystyka dofinansowania***

Dofinansowanie ma postać zwrotu części kosztów kwalifikowalnych, dokładnie ujętych w rozporządzeniu<sup>13</sup>. W przypadku biedniejszych terenów jest to dosyć nieatrakcyjna forma, gdyż aby uzyskać wsparcie, najpierw należy zainwestować własne pieniądze. Ponadto należy stworzyć biznesplan, który jak najdokładniej pokaże przewidywaną wysokość kosztów przedsięwzięcia, co wiąże się z kolejnymi wydatkami.

<sup>11</sup> Operacja została określona w załączniku nr 1 do rozporządzenia, stanowiącego wykaz działalności dofinansowywanych w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”.

<sup>12</sup> Gminie wiejskiej lub miejsko-wiejskiej i miejskiej do 5 tys. mieszkańców (dla podmiotów innych niż świadczące usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa), albo w miejscowości wiejskiej, oraz miejsko-wiejskiej do 20 tys. mieszkańców, lub miejskiej do 5 tys. mieszkańców (podmioty wykonujące usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa).

<sup>13</sup> Są to przede wszystkim koszty: zakupu sprzętu i maszyn, przygotowania kosztorysów, projektów, budowy, remontu pomieszczeń, sprawowania nadzoru inwestorskiego, opłat za patenty lub licencje.

Zakładając, że istnieje wąska grupa przedsiębiorców, doświadczonych i z łatwością otwierających własne działalności, nie należy zapominać o szerokiej grupie osób zamieszkujących nierozwinięte obszary wiejskie, którym brak takowego doświadczenia. Pomocne zdają się pakiety zaliczek na inwestycję, co ułatwia rozpoczęcie inwestycji. Natomiast bardzo ważne wydaje się również odpowiednie szkolenie i przygotowanie do otwarcia własnej działalności, a przede wszystkim pokazanie mechanizmów, dzięki którym przedsięwzięcie takie utrzyma się na rynku. Koszty kwalifikowane nie są przeznaczane na takie szkolenia. Środki na podobne przedsięwzięcia znajdują się w Europejskim Funduszu Społecznym (ESF).<sup>14</sup>

W paragrafie 13 znajduje się katalog zamknięty kosztów kwalifikowalnych, przy czym dodatkowo zaznacza się, że mikroprzedsiębiorca nie może liczyć na pomoc finansową w ramach podatku od towaru i usług, nabycia nieruchomości i rzeczy używanych. Dodatkowo wyklucza się zakup samochodów osobowych, przeznaczonych do przewozu mniej niż 8 osób, a także budowę budynków mieszkalnych. Te wydatki beneficjent musi pokryć w 100 % sam. Jest to rozwiązanie, które chroni cel dofinansowania. Ma ono dotyczyć pomocy przy otwarciu i prowadzeniu przedsiębiorstwa, nie zaś zasilać kieszeń beneficjenta i pomagać mu w kupnie przedmiotów codziennego użytku.

Planowana wysokość kosztów kwalifikowanych nie może być niższa niż 20 tys. zł, natomiast maksimum refundacji wynosi 50 % kosztów.

Wysokość pomocy uzależniona jest od utworzonych miejsc pracy. Koniecznością jest wytworzenie co najmniej jednego, co uzasadnione jest zakresem rzeczowym operacji. Jeśli powstanie 1 miejsce pracy, to kwota pomocy wynosi 100 tys. zł. Dla 2 miejsc pracy – 200 tys. zł i odpowiednio dla 3 miejsc pracy – 300 tys. zł<sup>15</sup>. Przy takich stawkach konkurencja wśród chętnych do otrzymania pomocy znacząco wzrasta. Tere-ny biedniejsze bez dodatkowych szkoleń i odpowiedniego przygotowania mogą wciąż pozostawać na szarym końcu listy kwalifikujących się do dofinansowania.

Kwotę 300 tys. zł rozdziela pomoc z Programu dystrybucji środków z Regionalnego Programu Operacyjnego<sup>16</sup>. Powyżej tej sumy projekty podlegają RPO, w związku z tym nieważne jest położenie mikroprzedsiębiorstwa. Zapis jest jasny, jednakże, jak wskazuje praktyka Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, dopuszcza się finansowanie w ramach Programu, pomimo przekroczenia wyżej wskazanej kwoty. Rozdzielenie środków pomocowych z obydwu programów nie jest w takim razie przestrzegane<sup>17</sup>. Jest to zła praktyka Agencji, powodująca dezorientację wśród potencjalnych beneficjentów i skutkująca brakiem jej wiarygodności.

<sup>14</sup> Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2007 r., w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, M.P. z dnia 17 grudnia 2007 r., nr 94, poz. 1035, z późn. zm.

<sup>15</sup> § 12 rozporządzenia „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”.

<sup>16</sup> Linia demarkacyjna pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej (wersja z 8 października 2010 r.), tekst dostępny na stronie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl).

<sup>17</sup> A. Kondracki, *Mikroprzedsiębiorstwa – kłopoty z dotacjami dla mikro przedsiębiorców*, [online], [dostęp 5 marca 2011], dostępny w Internecie: <http://www.nowe-dotacje.pl/mikroprzedsiębiorcy-bez-dotacji.php>.

Zainteresowanie dofinansowaniem znacznie wzrosło w momencie zmniejszenia wymagań co do liczby osób zatrudnionych w mikroprzedsiębiorstwie. Wcześniej, aby uzyskać kwotę dofinansowania 300 tys. zł, należało zatrudnić 5 osób. Zmiana ta znacząco wpłynęła na liczbę przyjętych wniosków, w niektórych województwach aż dwukrotnie (mazowieckie), w latach 2009 – 2010<sup>18</sup>. Wzrost liczby wniosków oznacza, że przedsięwzięcie jest atrakcyjne finansowo i w znacznym stopniu pomaga w założeniu własnej działalności. W związku z tym tendencja w skali kraju jest rzeczywiście pozytywna, co podkreśla również ARIMR<sup>19</sup>.

Analiza jednak wymaga szerszego spojrzenia, gdyż tak ogólnikowe ujęcie w skali kraju, może odciągnąć uwagę od problemu rozkładu przestrzennego liczby składanych wniosków. Działanie to ma w swym założeniu pomagać w ujednoczeniu warunków rozwoju gospodarczego na terenach wiejskich, tymczasem większość wniosków składana jest na terenach bardziej rozwiniętych (mazowieckie, wielkopolskie), znacznie mniej składa się ich na terenach wschodnich (podlaskie).

Paradoksalnie pomoc ta nie przynosi oczekiwanych rezultatów, gdyż słabsze województwa wciąż plasują się na ostatnich miejscach w związku z liczbą przyjętych wniosków. Największe transfery środków napływają wciąż na tereny najmocniej rozwinięte, co podaje w wątpliwość sens istnienia Działania.

### ***Wniosek i zawarcie umowy o udzielenie wsparcia***

Główną cechą programów unijnych jest ich szczegółowość i drobiazgowość na etapie rozpatrywania wniosków i zawierania umów z wybranymi podmiotami. Każdy przedsiębiorca wie, co oznacza biurokracja w Polsce, jednak negatywne zdaje się wysokie sformalizowanie sposobu pozyskania dofinansowania z UE, które powinno być raczej proste i czytelne.

Całość procesu pozyskania funduszy odbywa się w asyście Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, czyli tak zwanej instytucji zarządzającej Działaniem<sup>20</sup>. To ona również jako agencja płatnicza odpowiada za środki finansowe na dofinansowanie projektów<sup>21</sup>.

Kolejne etapy wnioskowania o dofinansowanie mogą nastąpić tylko wówczas, gdy wnioskodawca odpowiednio wypełni formularze i dochowa wymaganych terminów. W przypadku zaniedbań tak niedopuszczalnych, jak brak adresu, Agencja oczywiście nie rozpatrzy wniosku, jednakże w przypadku pozostałych danych wnioskodawca zostaje powiadomiony o ich braku i ma odpowiedni czas na ich uzupełnienie. Należy zaznaczyć, że dane te są związane ściśle z Działaniem.

Są to przede wszystkim:

– numer identyfikacyjny, jeżeli został nadany (numer identyfikacyjny nadany przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa producentom, zgodnie

<sup>18</sup> <http://www.arimr.gov.pl>

<sup>19</sup> Tamże.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 9 maja 2008 roku o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz. U. z 2008 r., nr 98, poz. 634, z późn. zm.

<sup>21</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. z 2006 r., nr 204, poz. 1506, z późn. zm.

z przepisami ustawy z dnia 18 grudnia 2003 roku<sup>22</sup>). Numer ten wnioskodawca posiada na dzień złożenia wniosku o przyznanie pomocy lub posługuje się numerem małżonka albo współposiadacza. W przypadku spółki cywilnej jest to numer nadany jednemu ze współników, co do którego pozostali współnicy wyrazili pisemną zgodę dotyczącą wystąpienia przez niego o nadanie wyżej wymienionego numeru,

- imię, nazwisko, miejsce zamieszkania i adres albo nazwę, siedzibę i adres wnioskodawcy,
- charakterystyka wykonywanej działalności gospodarczej, w tym określenie jej przedmiotu, zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD),
- opis planowanej operacji, w tym określenie: miejsca realizacji, celów, zakresu i kosztów,
- plan finansowy operacji,
- oświadczenia lub zobowiązania wnioskodawcy dotyczące pomocy,
- zestawienie rzeczowo-finansowe planowanej operacji,
- informacje o załącznikach dołączanych do wniosku.

Agencja przyznaje środki według sumy uzyskanych punktów, przyznanych na podstawie określonych kryteriów. Przyznawanie punktów złożonym wnioskom wskazuje na preferowanie projektów z biedniejszych obszarów. Brana jest pod uwagę wysokość stopy bezrobocia i wartości wskaźnika podstawowego dochodu podatkowego gminy, w której operacja ma być podejmowana. Wyższe punkty uzyskuje mikroprzedsiębiorca, który stworzy więcej miejsc pracy. Kryteria wskazują na potrzebę wyrównania warunków dla rozwoju obszarów wiejskich poprzez preferencję przyjmowania wniosków z regionów mniej rozwiniętych ekonomicznie. Jednakże transfery środków finansowych wskazują na zgoła inne podejście.

W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku o przyznanie pomocy Agencja wyznacza niezwłocznie wnioskodawcy, w formie pisemnej, termin zawarcia umowy, nie dłuższy niż 14 dni od dnia otrzymania wezwania<sup>23</sup>. Konstrukcja umowy cywilnoprawnej nie jest przeznaczona dla każdego typu działań wprowadzonych przez Program. Na kontrakt ten składają się tzw. *essentialia negotii*, czyli elementy przedmiotowo istotne umowy, brak których powoduje jej bezwzględną nieważność<sup>24</sup>. Pozostałe wymogi umowy określone są w rozporządzeniu z dnia 17 lipca 2008 roku. Kontrakt może ulegać zmianom na wniosek każdej ze stron, koniecznie w formie pisemnej pod rygorem nieważności. Zmiana nie może jednak dotyczyć wysokości pomocy. Ta niespotykana konstrukcja umowy w procesie przyznawania zgody na przekazanie wnioskodawcy środków finansowych wydaje się lepszym zabezpieczeniem dla mikroprzedsiębiorcy, gdyż umowa ze swojej natury stanowi najlepszy gwarant otrzymania świadczenia. W celu natomiast zabezpieczenia wykonania zobowiązania przez przyszłego beneficjenta w oddziale regionalnym Agencji składany jest podpis-

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, Dz. U. z 2004 r., nr 10, poz. 76, z późn. zm.

<sup>23</sup> § 20 rozporządzenia „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”.

<sup>24</sup> Są to: oznaczenie przedmiotu i stron umowy, określenie warunków, terminu i miejsca realizacji operacji, określenie wysokości pomocy, określenie warunków i terminów wypłaty środków finansowych z tytułu pomocy, określenie warunków rozwiązania umowy, określenie warunków i sposobu zwrotu środków finansowych z tytułu pomocy, w przypadku gdy pomoc jest nienależna lub wypłacona w nadmiernej wysokości.

ny przez niego wymagalny (inaczej zwanym *in blanco*). Co ciekawe, w razie odmowy przyznania pomocy, czyli braku aprobaty do zawarcia umowy cywilnoprawnej, wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Postępowanie wnioskowe jest przypisane do wnioskodawcy. Żaden następca prawny nie może przejąć takiego uprawnienia, czyli nie może stać się wnioskodawcą w miejsce spadkobiercy. Natomiast gdy umowa na dofinansowanie została zawarta, wówczas następca prawny może uzyskać pomoc na operację, którą realizował uprawniony podmiot.

Zarówno na etapie wnioskowania, jak i zawierania umowy mamy do czynienia ze znaczną formalizacją, wpływającą również na atrakcyjność dofinansowania. Skomplikowane procedury wymagają odpowiednich szkoleń w tym zakresie. Szkolenia oferowane są w podobnym działaniu – Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Według planowanych zmian, osoby, które odbyły szkolenia z podstaw przedsiębiorczości w projektach z PO KL, ale nie otrzymały dotacji inwestycyjnej, już po roku będą mogły się starać o środki z Programu<sup>25</sup>. Jest to bardzo korzystne rozwiązanie, gwarantujące większe wykorzystanie finansowania na wsparcie przedsiębiorstw. Nie zmienia to jednak faktu, iż w ramach Programu należy zwiększyć możliwości pozyskiwania informacji. To samo dotyczy urzędników odpowiedzialnych za przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków, gdyż wymaga to od nich odpowiedniej wiedzy specjalistycznej.

Kolejnym problemem, który dotyczy mikroprzedsiębiorców, jest traktowanie ich w drugiej kolejności w stosunku do działań rolniczych<sup>26</sup>. Urzędnicy z jednej strony bronią się, twierdząc, że jest to spowodowane brakami we wnioskach i w konsekwencji koniecznością ich uzupełnienia, co przekłada się na czas realizacji pomocy. Z drugiej jednak strony można stwierdzić, że urzędnikom faktycznie nie zależy na szybkim rozpatrzeniu wniosków i wypłacie pieniędzy. Długie załatwianie spraw odstrasza potencjalnych inwestorów, co podaje w wątpliwość prawidłowe i pełne wykorzystanie środków przeznaczonych z UE.

Być może odpowiedzią na wysoki formalizm i niepewność wśród inwestujących, byłyby odpowiednia regulacja Kodeksu Cywilnego. Zważywszy na silną ochronę kodeksową i możliwość skorzystania z instytucji odszkodowania, wydaje się atrakcyjną formą dla beneficjentów Działania. Jest to jednakże problematyka wymagająca szerszej analizy w odrębnym opracowaniu.

### **Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju**

Firmę na wsi można również założyć korzystając z IV osi Programu, w ramach działania, o numerze 4.13. Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju<sup>27</sup>. Pomoc udzielana jest na operacje odpowiadające warunkom przyznania pomocy w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, z tym że zaplanowana inwestycja ma być zgodna z tak zwaną lokalną strategią rozwoju<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> B. Lisowska, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich: powstanie więcej przedsiębiorstw na wsi*, [online], [dostęp 8 marca 2011 r.], dostępny w internecie: [http://praca.gazetapraw-na.pl/artykuly/472544,program\\_rozwoju\\_obszarow\\_wiejskich\\_powstanie\\_wiecej\\_przedsiębiorstw\\_na\\_wsi.html](http://praca.gazetapraw-na.pl/artykuly/472544,program_rozwoju_obszarow_wiejskich_powstanie_wiecej_przedsiębiorstw_na_wsi.html).

<sup>26</sup> Tamże.

<sup>27</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz. U. z 2008 r., nr, 138, poz. 868, z późn. zm.

<sup>28</sup> Lokalna Strategia Rozwoju wdrażana jest za pośrednictwem Lokalnej Grupy Działania (LGD).



Mikroprzedsiębiorcy nie są do końca zaznajomieni z IV osią Leader, na co wskazuje liczba chętnych do wsparcia. Na przykład w Lokalnej Grupie Działania Nasze Roztocze w pierwszym naborze w 25.02.2011 roku wpłynęły tylko 4 wnioski<sup>29</sup>. Z kolei w zorganizowanym przez LGD Leśny Krąg naborze trwającym od 14.06.2010 do 28.06.2010 nie wpłynął żaden wniosek<sup>30</sup>. Brak zainteresowania programem Leader jako takim wiąże się również z jego nietypowością, gdyż jest to niejako nowość na terenach Polski, a jego wdrażanie nie zostało objęte szeroką promocją w prasie czy telewizji.

W Polsce istnieje 336 grup lokalnych z ogromnym potencjałem, który należy jedynie lepiej wypromować. Ich udział w tworzeniu mikroprzedsiębiorstw mógłby znacząco wpłynąć na rozwój terenów objętych ich zasięgiem, a jest to aż 93,22 % obszaru uprawnionego do korzystania ze środków pomocowych PROW 2007 – 2013<sup>31</sup>. Jednak opracowując dane, jakich dostarcza MRiRW, należy stwierdzić, że tylko niewielka część środków zostaje przeznaczana na dofinansowanie mikroprzedsiębiorstw, średnio 10 % budżetu LGD<sup>32</sup>. Natomiast większość środków przeznaczona jest na działanie „Odnowa i rozwój wsi”. Wynika to oczywiście z głównego i przeważającego celu lokalnej strategii rozwoju, jakim jest poprawa ogólnej estetyki i rozwoju regionu, nastawienia na rozwój turystyki, a przede wszystkim na poprawę infrastruktury. Analizując w dalszej kolejności liczbę lokalnych grup wybranych do realizacji lokalnych strategii rozwoju, należy zwrócić uwagę, iż w dalszym ciągu istnieje tendencja tworzenia ich w regionach mocniej rozwiniętych (Mazowsze, Małopolska, Wielkopolska). Tereny słabsze, jak Podlasie, zostają zdecydowanie w tyle<sup>33</sup>. Jest to kolejnym potwierdzeniem z tego kierunku rozprzestrzeniania środków pomocowych, które zamiast wspierać regiony mniej rozwinięte dają kolejny zwiększony transfer dofinansowania w kierunku obszarów przodujących w gospodarce krajowej, a tym samym jest to zaprzeczenie sensowności istnienia tego działania w takiej postaci.

Uzyskanie pomocy jest możliwe tylko wtedy, jeżeli operacja jest zgodna z lokalną strategią rozwoju. Przedsiębiorcy mają więc obowiązek się z nią zapoznać, gdyż nie każda działalność jest adekwatna do wymagań.

LSR powstaje poprzez etap diagnozy, następnie analizę SWOT, uzgodnienie celów, przedsięwzięć i oczekiwanych rezultatów. Prace nad dokumentem prowadzone są z udziałem przedstawicieli samorządów gminnych i powiatowych, organizacji, pozarządowych, biznesu, a także rolników. Jest to zatem metoda uspołeczniona, dająca możliwość przygotowania strategii odpowiadającej miejscowym potrzebom. Dokument LSR jest powiązany z innymi dokumentami o charakterze strategicznym (strategie, lokalne programy rozwoju, plany odnowy miejscowości i tym podobne). Dokumenty te nie mogą się wykluczać nawzajem, gdyż ich spójność gwarantuje prawidłowy rozwój na obszarach wiejskich. Zgodność tychże programów jest możliwa dzięki prowadzonym konsultacjom i udziałowi przedstawicieli gmin w procesie tworzenia LSR. Zapisy pozostałych programów pomagają w analizie obszaru objętego LSR.

<sup>29</sup> <http://www.lgdnaszerozotcze.pl/>, [dostęp 8 marzec 2011 r.].

<sup>30</sup> <http://www.lesnykrag.pl/widok/kid/18/3>, [dostęp 8 marca 2011 r.].

<sup>31</sup> Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, (2009), Oś IV PROW 2007 – 2013 – Lokalne Grupy Działania i Lokalne Strategie Rozwoju, Warszawa, s. 7.

<sup>32</sup> Tamże, s. 26.

<sup>33</sup> Tamże, s. 5.

Lokalna Strategia Rozwoju jest podstawowym dokumentem, na podstawie którego działa dana LGD. Stanowi ona kierunki rozwoju obszaru wiejskiego, objętego LSR, dlatego też przedsięwzięcie musi być z nią zgodne. Najczęściej wiąże się ona z rozwojem usług turystycznych i poprawą stanu środowiska, rozwojem świadomości ekologicznej, a także zachowaniem krajobrazu przyrodniczego na danym terenie. W pewnym sensie ogranicza to wybór działalności, ale główny problem stanowi pominięcie tego wymogu, często związane z brakiem świadomości jego istnienia.

Wydaje się jednak, iż w związku z brakiem zainteresowania ze strony potencjalnych beneficjentów dodatkowe dofinansowanie mikroprzedsiębiorców jest bezcelowe. Lepszym rozwiązaniem byłoby przekazanie tych środków na rzecz dopłat do kredytów, udzielanych na rozwój własnej działalności. Środki mogłyby również powiększyć budżet podstawowego Działania na rzecz mikroprzedsiębiorców, jednakże sens jego istnienia również podaję w wątpliwość ze względu na nieprawidłowy – w moim przekonaniu – kierunek jego wykorzystania.

### ***Analiza wykorzystania i rozkładu środków***

Kwoty wsparcia w ramach obu działań kształtują się w następujący sposób:

- 1.023 miliardów euro dla działania 3.12 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”,
- 620,5 miliardów euro dla działania 4.13. „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”.

Środki nie są małe i dają duże możliwości rozwoju potencjalnym przedsiębiorcom na obszarach wiejskich oraz tym, którzy działają już od lat na rynku, a którzy chcą zwiększyć wydajność swoich firm. Szacowana liczba beneficjentów, w ramach działania 3.12, w latach 2007 – 2013 wynosi około 27.300. Jednak, jak wynika z praktyki, w Polsce pojawia się problem z pełnym wykorzystaniem danej pomocy. Chętnych nie brakuje, ale nie są oni odpowiednio przygotowani. Ich wiedza na temat pomocy finansowej, sposobu składania wniosków, a przede wszystkim różnorodności działań w ramach wsparcia wydaje się niewystarczająca, co wynika z liczby składanych i przyjętych wniosków.

Pomimo dużej kwoty przeznaczonej na wsparcie, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wydała do tej pory 4 % środków przeznaczonych dla mikroprzedsiębiorców<sup>34</sup>. Z 15, 5 tysiąca złożonych wniosków z lat 2009 – 2010 skorzystać z pomocy może 3,2 tys. firm. Rolnicy składają wnioski o niskiej jakości, co wiąże się z brakiem odpowiedniego doradztwa. Z naboru i przyjęcia wniosków w 2010 roku wynika, iż zainteresowanie działaniem znacznie wzrosło, co należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza od strony rozpowszechniania i promocji działania. Jednakże w dalszym stopniu rozkład środków w skali kraju jest niezadowolający i świadczy o słabszym przygotowaniu i możliwościach terenów mniej rozwiniętych Polski, a tym samym o ciągłej dysproporcji gospodarczej obszarów wiejskich, czemu w założeniu swym miał przeciwdziałać Program.

<sup>34</sup> M. Kozmana, *Dotacje dla mikroprzedsiębiorstw utknęły w agencji, „Rzeczpospolita”* nr 97 (27.04.2011 r.).

Celem Unii jest rozwój jej państw w taki sposób, aby żadne z nich nie odstawało od pozostałych. Transfer środków dla mikroprzedsiębiorców ma, w swoim założeniu, pomóc w rozwoju obszaru wiejskiego. Nie są to środki stanowiące pomoc dla rolników o typowym charakterze socjalnym, jak na przykład renta strukturalna. Byłyby to środki, dzięki którym wspierany ma być postęp gospodarczy na obszarach typowo rolniczych, dzięki czemu mogłyby one stać się atrakcyjnym miejscem dla inwestycji.

Z analizy rozkładu środków wynika, iż są one dodatkowym czynnikiem wspierającym wszystkie obszary wiejskie, jednakże w szczególności te bardziej rozwinięte. Z czego to wynika? Z bezpieczeństwa inwestowania na tych terenach. Jeżeli pomoc łatwiej uzyska dobrze przygotowany, wykwalifikowany przedsiębiorca, z ciekawie i przede wszystkim prawidłowo wypełnionym wnioskiem, to z reguły inwestuje on na sprawdzonych terenach. Zbyt mało wagi poświęca się wciąż biedniejszym obszarom i ich promocji jako potencjalnego miejsca inwestycji, a to negatywnie wpływa na analizę środków pomocowych.

### **Konkluzja**

Mikroprzedsiębiorcą jest przedsiębiorca, który:

- w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych zatrudniał średniorocznie mniej niż 10 pracowników oraz,
- osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 2 milionów euro, lub
- sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 2 milionów euro (artykuł 104 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej)<sup>35</sup>.

Jest to zatem idealna forma samozatrudnienia, dająca możliwość zaistnienia na rynku niewielkiego przedsiębiorstwa, a jednocześnie jednego z głównych i bardzo pożądanых motorów napędu gospodarki w kraju. Tworzenie mikroprzedsiębiorstw na terenach wiejskich daje silną broń w walce z bezrobociem i kryzysem, który paradoksalnie jest dobrym momentem na rozpoczęcie własnej działalności, chociażby ze względu na niskie koszty materiałów czy dostawców. Za powstawaniem i rozwojem istniejących już firm idzie często rozwój świadomości ekologicznej lub technologicznej. Każde nowe przedsiębiorstwo to nowe miejsca pracy i kolejny bodziec dla rozwoju obszaru wiejskiego. Należy jednak pamiętać, że bodziec ten nie zawsze jest skierowany na odpowiednie regiony i z odpowiednią siłą, w taki sposób, aby wspomóc je bardziej w celu wyrównania ich szans w stosunku do pozostałych terenów.

Pomoc z Programu dla mikroprzedsiębiorstw zdaje się jedynie ogromnym transferem środków do regionów o wiele bogatszych w stosunku do pozostających na końcu listy regionów Polski wschodniej, a przecież są to obszary typowo rolnicze.

Być może więc lepszym, ewentualnie dodatkowym, rozwiązaniem byłyby dopłaty Skarbu Państwa do kredytów udzielanych przedsiębiorcom na rozpoczęcie działalności. Analiza środków unijnych jest jednoznaczna. Przyjętych wniosków przybywa, ale nie w takiej liczbie i nie na takich terenach, gdzie jest to najbardziej potrzebne dla równomiernego rozwoju obszarów wiejskich.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2010 r., nr 220, poz. 1447, tekst jednolity.

Jak już zostało to opisane, celem Unii jest równomierny rozwój wszystkich państw. Bez odpowiedniego rozkładu środków pomocowych nie będzie on spełniany na szczeblu krajowym. Świetnym rozwiązaniem jest pomoc dla obszaru wiejskiego, dzięki któremu wspomagać można jego rozwój, dlatego iż koncentruje się ona na tym terenie, a nie na rolnikach jako takich. Dofinansowanie to może promować regiony słabsze, poprzez pomoc dla mikroprzedsiębiorców, co daje możliwość zainicjowania ich rozwoju gospodarczego, jednakże należy pamiętać iż głównym zadaniem jest pomoc tym terenom, które pod względem gospodarczym nie dają sobie rady.

Pomoc nie może być wciąż przyznawana w głównej mierze regionom znajdującym się w lepszej kondycji finansowej, jak dotychczas miało to miejsce. Nie może być nawet przyznawana równomiernie w skali kraju. Jedynym prawidłowym rozwiązaniem jest zdwojone dofinansowanie dla terenów mniej rozwiniętych. W innym wypadku sens tego Działania jest bardzo wątpliwy.

### *Akty prawne*

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005, str. 1.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2010 r., nr 220, poz. 1447, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz.U. z 2007 r., nr 64, poz.427, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 maja 2008 roku o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz. U. z 2008 r., nr 98, poz. 634, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, Dz. U. z 2004 r., nr 10, poz. 76, z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. z 2006 r., nr 204, poz. 1506, z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz.U. z 2008 r., nr 139, poz. 883, z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. z 2008 r., nr, 138, poz. 868, z późn. zm.
- Zalecenie Komisji 2003/361/WE z dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji przedsiębiorstw mikro, małych i średnich, Dz.U. L 124 z 20.5.2003, str. 36.
- Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2007 r., w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, M.P. z dnia 17 grudnia 2007 r., nr 94, poz. 1035, z późn. zm.
- Linia demarkacyjna pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej (wersja z 8 października 2010 r.), tekst dostępny na stronie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl).